Der Wirtschaftsstil gemeindlicher Regiebetriebe, insbesondere Planung, Führung, Rechnung, Prüfung

von

Dipl.-Kfm. Peter Eichhorn

aus

Berlin-Steglitz

1967

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535718_0001

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Der Wirtschaftsstil gemeindlicher Regiebetriebe, insbesondere Planung, Führung, Rechnung, Prüfung

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
(Dr. rer. pol.)
an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

vorgelegt
von

Dipl.-Kfm. Peter Eichhorn
aus
Berlin-Steglitz

Referent: Prof. Dr. Hanns Linhardt
Korreferent: Prof. Dr. Wilhelm Henke
Tag der mündlichen Prüfung: 12. Juli 1967

V o r w o r t

Die öffentlichen Betriebe waren bisher Gegenstand vor allem finanz- und rechtswissenschaftlicher Untersuchungen. In betriebswirtschaftlichen Arbeiten wurden sie zumeist nur selten oder am Rande behandelt. So kommt es, daß in der einschlägigen Literatur die Gesichtspunkt fiskalischer und juristischer diejenigen ökonomischer Art überwiegen. Das gilt insbesondere für die Betriebe, die mit dem öffentlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen verbunden sind. Einer bestimmten Kategorie von ihnen, nämlich den gemeindlichen Regiebetrieben, widmet sich die vorliegende Arbeit. Sie hat das Ziel, einen Einblick in deren Wirtschaftsstil zu geben.

Da eine geeignete Grundlegung nicht existiert, war es notwendig, der Stilbetrachtung eine morphologische Untersuchung voranzustellen. Gestützt auf das einschlägige wissenschaftliche Schrifttum und auf die Quellen der kommunalen Praxis hat diese Morphologie das Ziel, die ziemlich unübersichtlichen Verhältnisse im Bereich der Kommunalverwaltung und Kommunalwirtschaft in ein Ordnungsschema zu bringen. Methodisch erschien es dabei sinnvoll, zunächst die Struktur gemeindlicher Betriebe zu analysieren, und zwar im einzelnen deren Betätigungsgebiete, betriebswirtschaftliche Besonderheiten und ihren organisatorischen Aufbau. Die anschließende Betriebstypologie soll Unklarheiten und Mißverständnisse beseitigen und die Stellung der Regiebetriebe innerhalb der Gemeindebetriebe deutlich machen.

Nach dieser Bestandsaufnahme, die mangels entsprechender Darstellungen und wegen der Komplexität des Objekts verhältnismäßig viel Raum einnimmt, wird im zweiten Teil der Wirtschaftsstil der Regiebetriebe einer eingehenden Analyse unterzogen. Auf Grund der Verknüpfung der Betriebe mit dem Gemeindehaushalt bot sich an, die Betrachtung auf den Phasen des Budgetkreislaufs basieren zu lassen. Die regiebetriebliche Planung, Führung, Rechnung und Prüfung offenbaren die haushaltsrechtlichen Bindungen, die politische Einflußnahme sowie die administrative Arbeitsweise und die daraus resultierende Schwerfälligkeit gemeindlicher Regiewirtschaft. Die Nachteile dieser Schwerfälligkeit legen eine den ökonomischen Erfordernissen angemessene freiere Betriebsgebarung nahe. Dabei zeigt sich, daß eine grös-

sere Selbständigkeit dieser Betriebe durchaus mit ihren besonderen Aufgaben zu vereinbaren ist. Insbesondere wäre in der Mehrzahl der Fälle eine Abkehr vom Kameralstil zugunsten einer merkantilen Bewirtschaftung zweckmäßig.

Im Zeichen der zunehmenden Finanznot sind die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland gezwungen, sparsam zu haushalten. Ihr Augenmerk richtet sich deshalb verstärkt auf die häufig zuschußbedürftigen sogenannten Kämmereibetriebe (reine Regiebetriebe). Vielerorts vorgenommene Gebührenerhöhungen verbessern zwar deren Ergebnisse, sind aber kein befriedigendes Äquivalent für weitsichtige Führung und wirksame Betriebsüberwachung. Hier können unter anderem mittel- bis langfristige Finanzplanung, veränderte Kompetenzverteilung, geordnete Vermögensverhältnisse und Kostenrechnung Abhilfe schaffen. Finanzielle Schwierigkeiten geben auch bei den Eigenbetrieben (verselbständigte Regiebetriebe) zu einschneidenden Reformen Anlaß, in erster Linie hinsichtlich ihrer Finanzierung und Führung.

Hervorzuheben ist, daß sich sowohl die Überlegungen zur Morphologie gemeindlicher Betriebe als auch die regiebetriebliche Stilanalyse im besonderen auf die gegenwärtigen Verhältnisse der größeren Städte in der Bundesrepublik Deutschland beziehen, weil deren organisatorische Differenzierung im Gegensatz zur Klein- oder Mittelstadt (mit ihren in der Regel nicht allzu großen Betrieben) die betriebswirtschaftliche Betrachtung erleichtert, bessere Voraussetzungen für die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse bietet und damit qualifizierte Auswertungen gestattet. Um möglichst umfassende Aussagen machen zu können, werden prinzipiell auch die Vorschriften der früheren rechtseinheitlichen Gesetze zitiert und die heute gültigen landesgesetzlichen Nachfolgebestimmungen nur im Falle bedeutsamer Abweichungen herangezogen.

Der vorliegenden Arbeit kamen zahlreiche Unterlagen, Auskünfte und Anregungen von kommunalen Verbänden und Verlagen, Behörden und Stadtwerken zugute. Ihnen und namentlich einigen Herren vom Organisationsamt, Rechnungsprüfungsamt und vom Finanzressort der Stadt Nürnberg dankt der Verfasser vielmals. Besonderen Dank aber schuldet er seinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Hanns Linhardt, der das Thema anregte und ohne dessen Rat diese Arbeit nicht zustande gekommen wäre. Der Studienstiftung des deutschen Volkes dankt der Verfasser für die Förderung während seines Studiums und für das Doktorandenstipendium.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	II
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Erster Teil: Zur Morphologie gemeindlicher Betriebe	1
A. Strukturanalyse	3
I. Betätigungsgebiete gemeindlicher Betriebe	3
1. Außerökonomischer Bereich	6
2. Wirtschaftlicher Sektor	13
II. Betriebswirtschaftliche Besonderheiten gemeindlicher Betriebe	31
1. Infrastruktur und besondere Marktsituation	31
2. Besondere Aufgabenstellung und Willensbildung	39
3. Bürokratischer Betriebsaufbau und schematische Betriebspolitik	48
III. Organisationsstruktur gemeindlicher Betriebe	52
1. Rechtsform	52
2. Vermögens- und Kapitalaufbau	63
3. Führungsstruktur	73
B. Betriebstypologie	87
I. Die Einteilung gemeindlicher Betriebe nach finanzwissenschaftlichen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten	87
1. Die Einteilung nach dem Umfang der Einnahmegewinnung	87
2. Die Einteilung nach den Prinzipien der Wirtschaftsführung	90
3. Die Einteilung nach der Stellung im Markt	94
II. Die rechtswissenschaftliche Klassifikation	97
1. Die Klassifikation nach dem Träger	97
2. Die Klassifikation nach der Rechtsform	101
3. Die Klassifikation nach der rechtlichen Selbständigkeit	105
III. Die Einteilung gemeindlicher Betriebe nach dem betriebswirtschaftlichen Kriterium der ökonomischen Selbständigkeit	107
1. Die Voraussetzungen für die ökonomische Selbständigkeit	107
2. Die Typen gemeindlicher Betriebe	110
3. Typologie gemeindlicher Betriebe nach der zunehmenden ökonomischen Selbständigkeit gegenüber der Gemeinde	113

Zweiter Teil: Der Wirtschaftsstil gemeindlicher Regiebetriebe 119

A. Planung 120

I. Haushaltsplan und Regiebetrieb 120

1. Der ordentliche Haushaltsplan 120

a) Die Aufstellung des Haushaltsplans 121
b) Die Budgetbindung des reinen Regiebetriebs 125
c) Die Nettoetatisierung des verselbständigten Regiebetriebs 128

2. Die Finanzplanung des reinen Regiebetriebs 132

a) Die ordentliche Finanzplanung 132
b) Die außerordentliche Finanzplanung 139
c) Die Finanzprojektion 144

3. Der Stellenplan 147

II. Der Wirtschaftsplan des verselbständigten Regiebetriebs 150

1. Der Erfolgsplan 151

a) Rentabilität als Planungsmaxime? 151
b) Die Planung der Aufwendungen und Erträge 153
c) Betriebliches Ergebnis und öffentlicher Erfolg 159

2. Der Finanzplan 161

a) Die Investitionsplanung 162
b) Die Finanzierungsplanung 165
c) Die Planungsübersicht 173

3. Die Stellenübersicht 174

B. Führung 176

I. Haushaltsführung und Regiebetrieb 177

1. Die haushaltsmäßige Führung des reinen Regiebetriebs 177

a) Die haushaltsrechtlichen Bindungen 178
b) Parteipolitisches Regieren und administrative Regie 181

2. Von der haushaltsmäßigen zur wirtschaftlichen Regieführung 184

a) Die Expansion des verselbständigten Regiebetriebs 184
b) Die Stagnation des reinen Regiebetriebs 189

3. Die wirtschaftliche Führung des verselbständigten Regiebetriebs 193

a) Die generelle Zuständigkeit der Gemeindevertretung 193
b) Die partielle Kompetenz des Werkausschusses 201
c) Die speziellen Befugnisse der Gemeindeverwaltung 204

II. Die Leitung des verselbständigten Regiebetriebs 209

1. Die Werkleitung als gemeindliches und betriebliches Organ 209

a) Die betriebliche Rezeption gemeindlicher Direktiven 209
b) Die selbständige Durchführung der laufenden Geschäfte 211
c) Die einheitliche Leitung des Querverbunds 217

2. Das Streben der Werkleitung nach selbständiger Führung 219

a) Der Konflikt zwischen gemeindlicher Führung und betrieblicher Leitung 219
b) Der Konflikt zwischen lokaler Bindung und regionalem Verbund 226

3. Die Verselbständigung der Werkleitung in neueren Organisationsformen 228

C. Rechnung 231

I. Kameralrechnung und Regiebetrieb 231

1. Das gemeindliche Kassenwesen 232

2. Buchführung und Rechnungslegung des Regiebetriebs 235

a) Die Verwaltungskameralistik 235
b) Die Betriebskameralistik 242
c) Die erweiterte Kameralistik 246

3. Die Kostenrechnung des reinen Regiebetriebs 248

II. Die kaufmännische Rechnung des verselbständigten Regiebetriebs 251

1. Buchführung und Kontenrahmen 251

2. Jahresabschluß und Jahresbericht 254

a) Jahresbilanz und Jahreserfolgsrechnung 254
b) Der Jahresbericht 257
c) Der gemeinsame Jahresabschluß verbundener Regiebetriebe 259

3. Die Selbstkostenrechnung 261

D. Prüfung 263

I. Haushaltskontrolle und Regiebetrieb 263

1. Die Verwaltungsaufsicht 263

a) Die örtliche Verwaltungsaufsicht 263
b) Die Kommunalaufsicht der Rechtsaufsichtsbehörde 265

2. Die Prüfung der Rechnungsprüfungsbehörden 268

a) Die örtliche Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes 268
b) Die überörtliche Rechnungsprüfung 273

3. Die Verfassungskontrolle 277

II. Die Wirtschaftsprüfung des verselbständigten Regiebetriebs 278

1. Die haushaltsrechtliche und die wirtschaftliche Prüfung 278

2. Die Pflichtprüfung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebs 280

a) Der Prüfungsträger 280
b) Der Prüfungsumfang 284
c) Der Prüfungsbericht 287

3. Die Veröffentlichung des Jahresabschlusses 287

Literaturverzeichnis XIV

1. Bücher und Schriften XIV
2. Beiträge in Sammelwerken XXVII
3. Aufsätze in Zeitschriften und Zeitungen XXXV
4. Dissertationen LIII
5. Sonstige Veröffentlichungen LVII

Lebenslauf LX

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	= Amtsblatt
AG	= Aktiengesellschaft
A/KAE	= Ausführungsanordnung zur Konzessionsabgabenanordnung vom 27. Februar 1943 (RAnz. Nr. 75 vom 31. März 1943)
AktG 1937	= Aktiengesetz vom 30. Januar 1937 (RGBl. I S. 107)
AktG 1965	= Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. III S. 4121)
Arch.f.ö.u.fr.U.	= Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche (seit 1964: freigemeinnützige) Unternehmen
Art.	= Artikel
AusfAnw.	= Ausführungsanweisung
BadKuRVO	= Verordnung des Badischen Ministeriums des Innern über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden vom 5. März 1930 (GVBl. S. 223)
BAnz.	= Bundesanzeiger
BaWüEigG	= Gesetz über die Eigenbetriebe der Gemeinden in Baden-Württemberg vom 19. Juli 1962 (GBl. S. 67)
BaWüGO	= Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 21. Juli 1955 (GBl. S. 129)
BaWüKAG	= Kommunalabgabengesetz von Baden-Württemberg vom 18. Februar 1964 (GBl. S. 71)
BaWüZwVerbG	= Zweckverbandsgesetz vom 24. Juli 1963 (GBl. S. 114)
BayBS	= Bereinigte Sammlung des Bayerischen Landesrechts
BayGO	= Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Januar 1952 (BayBS I S. 461)
BayStMdI	= Bayerischer Staatsminister des Innern
BayVerf.	= Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 (BayBS I S. 3)
BayVerfGHE	= Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BerlEigG	= Gesetz über die Eigenbetriebe des Landes Berlin (Eigenbetriebsgesetz) vom 11. Dezember 1959 (GVBl. S. 1229)
BetrVG	= Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952 (BGBl. I S. 681)
BFH	= Bundesfinanzhof
BFM	= Bundesministerium (Bundesminister) der Finanzen
BFuP	= Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896 (RGBl. S. 195)

BGBl.	= Bundesgesetzblatt
BPersVG	= Bundes-Personalvertretungsgesetz vom 5. August 1955 (BGBl. I S. 477)
BPV	= Verordnung PR Nr. 8/55 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen für Bauleistungen vom 19. Dezember 1955 (BAnz. Nr. 249 vom 24. Dezember 1955)
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
BStBl.	= Bundessteuerblatt
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
DDR	= Deutsche Demokratische Republik
DGO 1935	= Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 921)
D/KAE	= Durchführungsbestimmungen zur Konzessionsabgabenanordnung und zu ihrer Ausführungsanordnung vom 27. Februar 1943 (MittBl. RfPr. S. 228)
DMBG	= DMarkbilanzgesetz vom 21. August 1949 (WiGBl. S. 279)
DVO	= Durchführungsverordnung
1. DVO 1933	= Erste Durchführungsverordnung vom 30. März 1933 (RGBl. I S. 180) zur 3. NotVO 1931
EigVO 1938	= Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938 (RGBl. I S. 1650)
EnergG	= Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz) vom 13. Dezember 1935 (RGBl. I S. 1451)
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
GBl.	= Gesetzblatt
GemeinnützigkeitsVO	= Verordnung zur Durchführung der §§ 17 bis 19 StAnpG vom 24. Dezember 1953 (BGBl. I S. 1592 und BStBl. 1954 S. 6)
GemHVO 1937	= Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden vom 4. September 1937 (RGBl. I S. 921)
GewStDV 1961	= Gewerbesteuer-Durchführungsverordnung i.d.F. vom 30. Mai 1962 (BGBl. I S. 372)
GewStG 1965	= Gewerbesteuergesetz i.d.F. vom 25. Mai 1965 (BGBl. I S. 459)
GG	= Grundgesetz vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1)
GmbH	= Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	= Gemeindeordnung
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
HdF	= Handbuch der Finanzwissenschaft
HdÖW	= Handbuch der Öffentlichen Wirtschaft
HdPol	= Handbuch der Politik
HdW	= Handbuch der Wirtschaftswissenschaften

HessEigG	= Eigenbetriebsgesetz für das Land Hessen vom 9. März 1957 (GVBl. S. 19)
HessGO	= Hessische Gemeindeordnung vom 25. Februar 1952 (GVBl. S. 11)
HessSpkG	= Hessisches Sparkassengesetz vom 10. November 1954 (GVBl. S. 197)
HessVerf.	= Verfassung des Landes Hessen vom 11. Dezember 1946 (GVBl. S. 229)
HGB	= Handelsgesetzbuch vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 219)
HWdB	= Handwörterbuch der Betriebswirtschaft
HWdK	= Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften
HWdS	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HWdSt	= Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HypBG	= Hypothekenbankgesetz vom 13. Juli 1899 (RGBl. S. 375)
IFIG	= Internationale Forschungs- und Informationsstelle für Gemeinwirtschaft, Genf
IHG	= Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft vom 7. Januar 1952 (BGBl. I S. 7)
KAE	= Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände vom 4. März 1941 (RAnz. Nr. 57 vom 8. März 1941)
KAG 1893	= Preußisches Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 (PreußGS S. 152)
KartellG	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1081)
KG	= Kommanditgesellschaft
KGSt	= Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln-Marienburg
KommHdb.	= Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
KStDV 1964	= Körperschaftsteuer-Durchführungsverordnung i.d.F. vom 3. Mai 1965 (BGBl. I S. 365)
KStG 1965	= Körperschaftsteuergesetz i.d.F. vom 24. Mai 1965 (BGBl. I S. 450)
KuRVO 1938	= Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden vom 2. November 1938 (RGBl. I S. 1583)
KWG 1961	= Kreditwesengesetz vom 10. Juli 1961 (BGBl. I S. 881)
LG	= Landgericht
LSÖ	= Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund der Selbstkosten bei Leistungen für öffentliche Auftraggeber vom 15. November 1938 (RGBl. I S. 1624) i.d.F. vom 12. Februar 1942 (RGBl. I S. 89)

LSP	= Leitsätze für Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten vom 21. November 1953 (BAnz. Nr. 244 vom 18. Dezember 1953) i.d.F. der VO PR Nr. 14/54 vom 23. Dezember 1954 (BAnz. Nr. 250)
MBl.	= Ministerialblatt
ME	= Ministerialentschließung
MittBl.	= Mitteilungsblatt
NGO	= Niedersächsische Gemeindeordnung vom 4. März 1955 (GVBl. S. 55)
3. NotVO 1931	= Dritte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931 (RGBl. I S. 537)
NRW	= Nordrhein-Westfalen
NRWEigVO	= Die Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. Dezember 1953 (GVBl. S. 435)
NRWGO	= Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21./28. Oktober 1952 (GVBl. S. 269, 283)
NRWKommGem.arbG	= Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit für Nordrhein-Westfalen vom 26. April 1961 (GVBl. S. 190)
OEEC (OECD)	= Organization for European Economic Cooperation (seit 1. Oktober 1961; Organization for Economic Cooperation and Development), Paris
oHG	= Offene Handelsgesellschaft
PBefG	= Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande vom 4. Dezember 1934 (RGBl. I S. 1217)
PfandBG	= Gesetz über die Pfandbriefe und verwandten Schuldverschreibungen öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten vom 21. Dezember 1927 (RGBl. I S. 492)
PreußGFG	= Gesetz über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzgesetz) vom 15. Dezember 1933 (PreußGS Nr. 78 S. 442)
PreußGFVO	= Preußische Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932 (PreußGS S. 341)
PreußGS	= Preußische Gesetzessammlung
PreußMdI	= Preußischer Innenminister
PreußOVG	= Preußisches Oberverwaltungsgericht
RAnz.	= Deutscher Reichsanzeiger
RdErl.	= Runderlaß
RFH	= Reichsfinanzhof
RfPr.	= Reichskommissar für die Preisbildung
RGBl.	= Reichsgesetzblatt

RHO	= Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 (RGBl. 1923 II S. 17)
RhPfEigVO	= Eigenbetriebsverordnung für Rheinland-Pfalz vom 23. April 1965 (GVBl. S. 81)
RhPfSpkG	= Landesgesetz über die Neuordnung des Sparkassenwesens (Sparkassengesetz) vom 12. März 1958 (GVBl. S. 47)
RKO	= Reichskassenordnung vom 6. August 1927 (RMBl. S. 357)
RKW	= Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft, Frankfurt a.M.
RMBl.	= Reichsministerialblatt
RMBlfW	= Ministerialblatt des Reichs- und Preußischen Ministers für Wirtschaft
RMBliV	= Ministerialblatt des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern
RRO	= Reichsrechnungslegungsordnung vom 3. Juli 1929 (RMBl. S. 439)
RStBl.	= Reichssteuerblatt
RücklVO 1936	= Rücklagenverordnung vom 5. Mai 1936 (RGBl. I S. 435)
RuPrMdI	= Reichs- und Preußischer Minister des Innern
SaarEigVO	= Eigenbetriebsverordnung vom 11. November 1954 (ABl. S. 1415)
SchlHolGO	= Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24. Januar 1950 (GVBl. S. 25)
Schr.d.V.f.Soc.pol. (Soz.pol.)	= Schriften des Vereins für Socialpolitik (Sozialpolitik)
StAnpG	= Steueranpassungsgesetz vom 16. Oktober 1934 (RGBl. I S. 925)
SZ	= Süddeutsche Zeitung
USA	= Vereinigte Staaten von Amerika
VDEW	= Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke, Frankfurt a.M.
VDI	= Verein Deutscher Ingenieure, Düsseldorf
VGW	= Verband der deutschen Gas- und Wasserwerke, Frankfurt a.M.
VKU	= Verband kommunaler Unternehmen, Köln-Marienburg
VO	= Verordnung
VOB	= Verdingungsordnung für Bauleistungen aus dem Jahre 1926, Neufassung der Teile A und B 1952, des Teils C 1958
VÖV	= Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe, Köln
VOL	= Verdingungsordnung für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) aus den Jahren 1932 (Teil B) und 1936 (Teil A)

VPÖ	= Verordnung über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 11. August 1943 (RGBl. I S. 482)
VPÖA	= Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 (BAnz. Nr. 244 vom 18. Dezember 1953) i.d.F. der VO PR Nr. 14/54 vom 23. Dezember 1954 (BAnz. Nr. 250) und der VO PR Nr. 8/61 vom 9. November 1961 (BAnz. Nr. 223)
VStG	= Vermögensteuergesetz i.d.F. vom 10. Juni 1954 (BGBl. I S. 137)
VVaG	= Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
WiGBl.	= Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (Bizone)
WVerbVO 1937	= Wasserverbandsverordnung vom 3. September 1937 (RGBl, I S. 933)
ZfB	= Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZfdgSt.wiss.	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZfdgVersich.wiss.	= Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft.
ZfhF (ZfbF)	= Zeitschrift für handelswissenschaftliche (seit 1964: betriebswirtschaftliche) Forschung
ZfHWuHP	= Zeitschrift für Handelswissenschaft und Handelspraxis
ZVOBl.	= Zentralverordnungsblatt
ZwVerbG 1939	= Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979)

Erster Teil: Zur Morphologie gemeindlicher Betriebe

Die betriebswirtschaftliche Morphologie (Formenlehre, Gestaltenlehre) beschäftigt sich mit der Struktur der Betriebswirtschaft [1] bzw. der Einzelwirtschaft [2]. Sie untersucht den Aufbau der in der wirtschaftlichen Wirklichkeit vielfältig vorhandenen einzelwirtschaftlichen Gebilde, um Struktureigenschaften zu erkennen, zu systematisieren (typologisieren) und eine Basis für Ablauf- (Prozeß-)analysen zu schaffen.

Die Betriebswirtschaftslehre befaßt sich seit den ersten Arbeiten von Fritz LEHMANN [3] und Martin LOHMANN [4] in jüngerer Zeit zunehmend mit morphologischen Untersuchungen. Dabei stehen entwe-

---

1) Die Nachforschungen Ernst WALBS (Kameralwissenschaften und vergleichende Betriebswirtschaftslehre, Köln 1927, S. 15) ergaben, daß die Bezeichnung Betriebswirtschaft nicht - wie man annahm - im Jahre 1919 in Köln kreiert und zur Kennzeichnung der merkantilen Privatökonomie herangezogen wurde, sondern bereits 1835 von Eduard BAUMSTARCK (Kameralistische Encyklopädie, Heidelberg und Leipzig 1835) vorweggenommen worden ist.

Im folgenden wird "Betriebswirtschaft" in Anlehnung an Max Rudolf LEHMANN (Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Allgemeine Theorie der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., Wiesbaden 1956, 1. Aufl. 1928) als Oberbegriff für "Unternehmung" und "Betrieb" verstanden. Der Begriff Betriebswirtschaft wird also nicht so weit gefaßt wie beispielsweise von Heinrich NICKLISCH (Die Betriebswirtschaft, 7. Aufl. der Wirtschaftlichen Betriebslehre, Stuttgart 1932, 1. Aufl. 1912) und von der Kölner Schule, die auch noch den (privaten und öffentlichen) Haushalt subsumieren.
Max Rudolf LEHMANNs Begriffsbestimmung ist in die Nationalökonomie eingegangen: vgl. Walter Weddigen: Theoretische Volkswirtschaftslehre als System der Wirtschaftstheorie, 3. Aufl., Berlin 1964, S. 22 und 51.

2) Nach Rudolf SEYFFERT (Über Begriff, Aufgaben und Entwicklung der Betriebswirtschaftslehre, 5. Aufl., Stuttgart 1963, S. 8) findet sich dieser Ausdruck erstmals bei Leon GOMBERG (Handelsbetriebslehre und Einzelwirtschaftslehre, Leipzig 1903).

Das neutrale Wort Einzelwirtschaft wird allgemein im Gegensatz zur Gesamt- oder Volkswirtschaft als Bezeichnung für Unternehmung und Betrieb, auch für den privaten Haushalt (Hauswirtschaft) und selten für den öffentlichen Haushalt verwendet.

3) Fritz Lehmann: Rechtsformen und Wirtschaftstypen der privaten Unternehmung, Die private Unternehmung und ihre Betätigungsformen, Juristische und privatwirtschaftliche Abhandlungen, hrsg. von Heinrich Hoeniger und Ernst Walb, 7. Band, Mannheim und Berlin und Leipzig 1925.

4) Martin Lohmann: Die Morphologie der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann,

der die Morphologie betreffende Methodenfragen im Vordergrund [5] oder die Morphologie bestimmter Einzelwirtschaften [6], der Einzelwirtschaften insgesamt [7], einzelwirtschaftlicher Verbindun-

---

Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 1. Teil, München und Leipzig 1932, S. 81-153 (künftig zitiert Martin Lohmann: Organisationsformen, Schr.d.V.f.Soz.pol.).

5) Curt Eisfeld: Zur Lehre von der Gestaltung der Unternehmung, in: ZfhF, 1951, S. 289-320 und 337-353;
Hans Buddeberg: Anwendung der typologischen Methode in der Betriebswirtschaftslehre, in: Mitteilungen des Instituts für Handelsforschung an der Universität Köln, Nr. 20 vom 15. Dezember 1954, S. 345-351;
Paul Nowak: Bestimmung der Betriebsindividualität mit Hilfe von Betriebsgliederungen, in: ZfhF, 1954, S. 484-499;
Harro Petersen: Zur Aufgabe und Methode der Unternehmungstypologie, Diss. Hamburg 1955;
Werner Engelhardt: Grundprobleme der Einzelwirtschaftstypologie, Diss. Köln 1957;
Vgl. außerdem die Aufsätze von Gerhard WEISSER (S. 5-20), Erich GUTENBERG (S. 21-37) und Armin SPITALER (S. 39-48) in: Die Morphologie der einzelwirtschaftlichen Gebilde und ihre Bedeutung für die Einzelwirtschaftspolitik, Schriften des Seminars für Genossenschaftswesen an der Universität zu Köln, hrsg. von Gerhard Weisser, 1. Band, Göttingen 1957;
Gerhard Weisser: Morphologie der Betriebe, in: HWdB, 3. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4036-4044; derselbe Unternehmensmorphologie und Einzelwirtschaftspolitik als Bestandteil der Betriebswirtschaftslehre, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 5. Band, 1960, S. 1-12; derselbe: Unternehmensmorphologie (Betriebsmorphologie), in: Dr. Gablers Wirtschafts-Lexikon, 2. Band, 6. Aufl., Wiesbaden 1965, Sp. 1512-1513);
Henner Faehndrich: Grundprobleme einer Unternehmungstypologie, in: BFuP, 1961, S. 295-301.

6) Georg Draheim: Die Genossenschaft als Unternehmungstyp, 2. Aufl., Göttingen 1955;
Theo Hansjörg Rinklin: Die vergleichsfähige und die konkursreife Unternehmung, Versuch einer Typologie notleidender Unternehmungen, Stuttgart 1960;
Bruno Tietz: Bildung und Verwendung von Typen in der Betriebswirtschaftslehre, dargelegt am Beispiel der Typologie der Messen und Ausstellungen, Schriften zur Handelsforschung, hrsg. von Rudolf Seyffert, Edmund Sundhoff, Hans Buddeberg und Robert Nieschlag, Nr. 13, Köln und Opladen 1960;
Eberhard Dülfer: Die Aktienunternehmung, Eine betriebswirtschaftlich-morphologische Betrachtung der Aktiengesellschaft und ihrer Ordnungsprobleme im Hinblick auf eine Reform des Aktienrechts, Göttingen 1962;
Edgar Castan: Typologie der Betriebe, Betriebswirtschaftliche Studienbücher, hrsg. von Hans Seischab, Sammlung Poeschel P 22, Stuttgart 1963.

7) Gerhard Weisser: Form und Wesen der Einzelwirtschaften, Theorie und Politik ihrer Stile, 1. Band, 2. Aufl., Göttingen 1949.

gen [8] und der Gesamtwirtschaft [9].

Die folgende Morphologie gemeindlicher Einzelwirtschaften hat das Ziel, die späteren Ausführungen über den Wirtschaftsstil gemeindlicher Regiebetriebe "strukturtheoretisch hinreichend tief und breit (zu) unterbauen" [10].

A. Strukturanalyse

I. Betätigungsgebiete gemeindlicher Betriebe

Die gemeindliche Tätigkeit läßt sich in zwei Aufgabenbereiche unterteilen: in den Bereich der hoheitlichen und in den der wirtschaftlichen Aufgaben. Diese Aufgaben bedingen die Gliederung der gemeindlichen Verwaltung, nämlich einerseits H o h e i t s v e r w a l t u n g und andererseits W i r t s c h a f t s v e r w a l t u n g. Diese Unterscheidung beruht - anders als die juristische, die über das Kriterium der öffentlich-rechtlichen bzw. privatrechtlichen Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen Gemeinde und Einwohner zur Trennung der hoheitlichen [11] von der fiskalischen Verwaltung gelangt - auf einer teleologischen Betrachtung. Ist eine wirtschaftliche Aufgabe bzw. ein wirtschaftlicher Erfolg bezweckt, so wird die Wirtschaftsverwaltung tätig, in allen sonstigen Fällen, namentlich was ordnungsbehördliche Angelegenheiten oder erzieherische, fürsorgerische und gesundheitliche Zwecke

---

8) Ehrenfried Pausenberger: Der Konzernaufbau, Versuch einer Morphologie des Konzerns, Diss. München 1957;
Erwin Grochla: Betriebsverband und Verbandbetrieb, Wesen, Formen und Organisation der Verbände aus betriebswirtschaftlicher Sicht, Betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse, hrsg. von Erich Kosiol und Erwin Grochla, 8. Band, Berlin 1959;
Helmut Lehmann: Wesen und Formen des Verbundbetriebes, Ein Beitrag zur betriebswirtschaftlichen Morphologie, Betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse, hrsg. von Erich Kosiol und Erwin Grochla, 24. Band, Berlin 1965.

9) Erwin Grochla: Betrieb und Wirtschaftsordnung, Das Problem der Wirtschaftsordnung aus betriebswirtschaftlicher Sicht, Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlung, hrsg. von Erich Kosiol und Andreas Paulsen, 3. Heft, Berlin 1954.

10) Gerhard Weisser: Unternehmensmorphologie (Betriebsmorphologie) in: Dr. Gablers Wirtschafts-Lexikon, 2. Band, 6. Aufl., Wiesbaden 1965, Sp. 1513.

11) Eine Unterart der hoheitlichen Verwaltung ist die obrigkeitliche, d. h. eine mit Befehl und Zwang arbeitende Verwaltung.

anbelangt, greift die Hoheitsverwaltung ein.[12]

Oft ist es schwierig zu entscheiden, ob eine Aufgabe in den hoheitlichen oder in den wirtschaftlichen Verwaltungsbereich gehört. Dabei handelt es sich im wesentlichen[13] um die Aufgaben der sogenannten ö f f e n t l i c h e n E i n r i c h t u n g e n, wie

> Straßenbeleuchtung, Straßenreinigung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung (früher Stadtentwässerung genannt), Fuhrpark, Feuerlöschwesen, Schlacht- und Viehhof, Marktwesen, Anschlagwesen, Pfandleihwesen, Bäder, Gärtnereien, Bestattungswesen und in neuerer Zeit der Campingplätze sowie um die Aufgaben der Einrichtungen zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft, der Energie- und Wasserversorgung, des Verkehrs, der Industrie, des Handels und des Handwerks.[14]

Die Einfügung dieser Einrichtungen in den einen oder anderen Verwaltungsbereich hat - wie sich später erweisen wird - entscheidenden Einfluß auf ihren Wirtschaftsstil.

Die gemeindliche V e r w a l t u n g s p r a x i s geht von ihrer Behördenorganisation aus, der eine systematische Sacheinteilung nach Aufgabengebieten zugrundeliegt oder zugrundeliegen sollte (Ressortprinzip)[15] und zählt ganz schematisch alle Verwaltungszweige mit Ausnahme der Verwaltung der gemeindlichen Betriebe und Unternehmen (auch als Wirtschaftsverwaltung, Betriebsverwaltung, Verwaltung für wirtschaftliche Unternehmen oder Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr bezeichnet) zur Hoheitsverwaltung. Nach dem Musterplan für Verwaltungsgliederung für Städte[16] gehören dazu im einzelnen

---

12) Wenngleich die Hoheitsverwaltung regelmäßig öffentlich-rechtlich und die Wirtschaftsverwaltung häufig privatrechtlich tätig werden, ist es wegen der Ausnahmen nicht möglich, hoheitliche und wirtschaftliche Verwaltung mit hoheitlicher und fiskalischer Verwaltung zu identifizieren.

Die Trennung der Wirtschaftsverwaltung (vielfach Betriebsverwaltung genannt) von der Hoheitsverwaltung (der "übrigen Verwaltung") vollziehen u. a. auch Max Ried: Organisation und Verwaltung öffentlicher Unternehmungen, Berlin und Wien und London 1914, S. 36; Fritz Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928, S. 120 ff; Ernst Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band: Allgemeiner Teil, 8. Aufl., München und Berlin 1961, S. 454f.

13) Eine untergeordnete Bedeutung haben Stadtwaagen, Gemeindeuhren, Trinkbrunnen und Aussichtstürme.

14) Es sei ferner verwiesen auf die innerhalb der Hoheitsverwaltung tätigen, in erster Linie wirtschaftliche Aufgaben wahrnehmenden gemeindlichen Beschaffungsstellen, Druckereien, Buchbindereien, Werkstätten und Bauhöfe.

15) Vergleiche dazu das Grundsatzgutachten der KGSt (Hrsg.): Kommunaler Aufgabengliederungsplan, 3. Aufl., Köln 1962.

1. Allgemeine Verwaltung,
2. Finanzverwaltung,
3. Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung,
4. Schul- und Kulturverwaltung,
5. Sozial- und Gesundheitsverwaltung,
6. Bauverwaltung und
7. Verwaltung für öffentliche Einrichtungen.

Die Zuordnung der öffentlichen Einrichtungen zur hoheitlichen Verwaltung offenbart die Auffassung der gemeindlichen Praxis von der Dominanz der hoheitlichen Aufgabe jener Einrichtungen.[17]

---

16) Vergleiche dazu das Grundsatzgutachten der KGSt (Hrsg.): Verwaltungsgliederung für Städte, 3. Aufl., Köln 1958, nach dem sich die gemeindliche Praxis weitgehend richtet. Sowohl der Aufgabengliederungsplan, der als Organisationsgrundlage des Verwaltungsgliederungsplans dient, als auch dieser stellen Rahmenpläne dar, die für acht Größenklassen von Städten (Größenklasse 1: mehr als 450 000 Einwohner, Größenklasse 8: 10 000 bis 25 000 Einwohner, kleinere Gemeinden blieben unberücksichtigt) mit Hilfe einer A u f g a b e n b ü n d e l u n g, d. h. einer Zusammenfassung der Aufgabenbereiche verschiedener Ämter in ein bestehendes oder neu zu bildendes Amt, modifiziert wurden.

17) Diese Auffassung teilt auch der Gesetzgeber, wenn er in § 67 Abs.2 DGO 1935 ausdrücklich erklärt, daß folgende Unternehmen n i c h t zu den w i r t s c h a f t l i c h e n U n t e r n e h m e n zu rechnen sind:
1. solche, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist,
2. Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der körperlichen Ertüchtigung, der Kranken-, Gesundheits- und Wohlfahrtspflege.

Zu den Einrichtungen der Gesundheitspflege zählen mehrere der (weiter oben angeführten) öffentlichen Einrichtungen (vgl. dazu Friedrich-Karl Surén und Wilhelm Loschelder: Kommentar zur Deutschen Gemeindeordnung, 2. Band, Berlin 1940, S.91). Ähnlich argumentiert auch Fritz NORDSIECK (Die EigVO 1938, Das Recht der öffentlichen Betriebe, hrsg. von Herbert Meyer, 1. Band, Stuttgart und Berlin 1939, S.10 f.), der die "gemeindlichen Einrichtungen, die ihre Entstehung in erster Linie Aufgaben polizeilichen Charakters zu verdanken haben" hinzufügt, wie Straßenbeleuchtung, Strassenreinigung, Müllabfuhr usw.
Auch die Bezeichnung mehrerer oben erwähnter öffentlicher Einrichtungen als H o h e i t s b e t r i e b e in § 2 Abs.2 GewStDV 1961 und in § 4 Satz 1 KStDV 1964 läßt auf die genannte Anschauung schließen. Sie wird noch unterstrichen durch ein BFH-Urteil vom 12. Dezember 1951 (I 95/51 S,

Dieser Anschauung kann jedoch wegen der damit vielfach zusammenhängenden Vernachlässigung der wirtschaftlichen Seite nicht gefolgt werden. Es erscheint hingegen (aus später zu erörternden Gründen) sinnvoll, nur einige dieser Einrichtungen in der hoheitlichen (d.h. nichtwirtschaftlichen, außerökonomischen) Verwaltung zu belassen und mehrere von ihnen in den wirtschaftlichen Sektor der Gemeindeverwaltung einzubeziehen - ohne dadurch ihre hoheitliche Aufgabenstellung bestreiten zu wollen. Im folgenden wird dieser Ansicht bereits Rechnung getragen: Die einzelnen gemeindlichen Einrichtungen werden jeweils in denjenigen Verwaltungsbereich eingestuft, in den sie aus Gründen der Zweckmäßigkeit gehören.

1. Außerökonomischer Bereich

Die gemeindliche Tätigkeit erstreckt sich überwiegend auf den außerökonomischen Bereich. Sie vollzieht sich in den nach sachlich verwandten Aufgabengebieten eingeteilten Einzelverwaltungen (in den Stadtstaaten Senate, in den übrigen Gemeinden Norddeutschlands Dezernate, in Süddeutschland Referate genannt), die ihrerseits in die Organisationseinheiten der Ämter [18] gegliedert sind. Diese Ämter - als Bürobetriebe gekennzeichnet, ermöglichen sie die Analyse der technischen Arbeitsabwicklung [19] - verwalten häufig als (rechtlich unselbständige) Anstalten neben ihren behördlichen Dienstgeschäften auch betriebliche und sind dann wegen ihres betriebsähnlichen Charakters als A n s t a l t s b e t r i e b e [20] anzusprechen. Ihre Errichtung und Unterhaltung erfolgt überwiegend aus kulturellen, sozialen und gesund-

---

BStBl. 1952 III S. 41), in dem darauf hingewiesen wird, daß die Möglichkeit der Wirtschaftsführung einer "Hoheitseinrichtung" durch Private deren Anerkennung als Hoheitsbetrieb (Gegensatz: steuerpflichtiger "Betrieb gewerblicher Art") nicht ausschließt (Quelle: Die Wirtschaftsprüfung, 1952, S. 185).

Selbst im derzeitigen kommunalwissenschaftlichen Standardwerk, im Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Hans PETERS, 3 Bände, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1956/57/59, werden die öffentlichen Einrichtungen nahezu ausschließlich im 2. Band (Kommunale Verwaltung) und nicht im 3. Band (Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft) behandelt.

18) Das Grundsatzgutachten der KGSt (Hrsg.): Verwaltungsgliederung für Städte, 3. Aufl., Köln 1958, sieht für Städte über 200 000 Einwohner 41 Ämter vor, die je nach Einwohnerzahl bis auf 6 Ämter gebündelt werden können.

19) Vgl. Hans Winckelmann: Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, in: BFuP, 1959, S. 385-392; derselbe: Begriff und Aufgaben einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, in: ZfhF, 1963, S. 321-336, insbes. S. 324

heitlichen Gründen [21]; wirtschaftliche Zwecke scheiden hier regelmäßig aus oder spielen eine untergeordnete Rolle [22]. Diese Anstalten des Unterrichts- und Bildungswesens, des Sozialwesens und des Gesundheitswesens [23] unterscheiden sich nicht nur in ihrer Funktion, sondern auch durch ihre Größe und durch die Art ihrer Organisation. Die Vielfalt der Anstaltsbetriebe zeigt die Differenziertheit der gemeindlichen Hoheitsverwaltung.

Das war in dieser Ausprägung früher nicht der Fall. Im 19. Jahrhundert wurden die Anstalten hauptsächlich von den Kirchen und karitativen Verbänden getragen. Aber durch die Zunahme der Bevölkerung, die fortschreitende Industrialisierung, das Zusammendrängen der Massen in den Städten, erwuchsen Aufgaben, die erheblicher Mittel bedurften und vielüber den Rahmen gemeinnütziger und mildtätiger Organisationen hinausgingen. Die Gemeinden mußten die Anstalten subventionieren oder übernehmen. Zu der freien gesellte sich verstärkt die öffentliche Wohlfahrtspflege. Die Zusammenfassung und Erweiterung kleinerer Anstaltsbetriebe zu größeren Einheiten, oft zu Riesenanstalten - Erich EGNER spricht von einer

---

20) Vgl. Jürgen Brandt: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Jena 1929, S. 13 ff. und 62 ff.; ebenso Hanns Linhardt: Wegweiser für die Prüfung von Finanzierung und Sanierung, Wegweiser für die wirtschaftsprüfenden und wirtschaftsberatenden Berufe, hrsg. von Carl W. Meyer, Reihe B, 2. Band, Berlin 1964, S. 60.

21) Erich THIESS (Das Rechnungswesen gemeindlicher Betriebe, Leipzig 1936, Vorwort S. IV) formuliert treffend: "....'Anstalten', die die Gemeinden.... zur Förderung der Wohlfahrt ihrer Bürger betrieben....".

22) Die Bezeichnung dieser Anstalten als Anstaltswirtschaften (siehe Jürgen Brandt: a.a.O., S. 62; Peter von Aubel und Paul Münch: Unternehmenskonzentration bei den Gemeinden, in: Die Konzentration in der Wirtschaft, hrsg. von Helmut Arndt, Schr.d.V.f.Soc.pol., Neue Folge, 20. Band, 1. Teil, Berlin 1960, S. 556) erscheint deshalb nicht zweckmäßig.

23) Infolge eines anderen Ansatzes (Ausgangspunkt sind nicht Anstaltsbetriebe sondern Anstaltshaushalte) unterscheidet Erich EGNER (Der Haushalt, Eine Darstellung seiner volkswirtschaftlichen Gestalt, Berlin 1952, S. 318 f.) Anstalten für Gesundheitspflege (Krankenhäuser, Heil- und Pflegeanstalten, Säuglingsheime u.a.), Erziehungsanstalten (Waisenhäuser, Lehrlingsheime u. a.) und Unterkunftsanstalten (Altersheime, Wanderarbeitsstätten u. a.).

häufig beobachteten Gigantomanie [24] - sowie die steigenden gemeindlichen Gesamtlasten verlangten eine Verbesserung der Wirtschaftsführung des Anstaltsbetriebs [25]. Folgerichtig schrieb § 67 Abs. 2 DGO 1935 vor, daß auch diese "nichtwirtschaftlichen Unternehmen" nach "wirtschaftlichen Gesichtspunkten" verwaltet werden sollten. Insofern sind Hoheits- und Wirtschaftsverwaltung keine Gegensätze [26], obwohl ein mal der Schwerpunkt auf wirtschaftlichem, d. h. das ökonomische Prinzip berücksichtigendem, V e r w a l t e n liegt und das andere Mal auf B e w i r t s c h a f t e n, also einer Form des Führens, die das eingesetzte Kapital mindestens zu erhalten [27], wenn nicht zu vermehren [28] sucht.

Ein Katalog gemeindlicher Anstaltsbetriebe läßt sich aus dem gemeindlichen H a u s h a l t s p l a n gewinnen. Dieser lehnt sich mit gewissen Abweichungen, die sich unter anderem [29] auf Grund seiner besonderen Zielsetzung ergeben, nämlich der Zusammenstellung der für ein Rechnungsjahr veranschlagten Einnahmen und Ausgaben, an den Aufbau der Verwaltung an. Wird dort in Einzelverwaltung, Amt und Sachgebiet gegliedert, so unterschei-

---

24) Erich Egner: a.a.O., S. 325.

25) Vgl. Heinrich Weber: Betriebsführung in caritativen Anstalten, Berlin 1933, S. 31.

26) Rudolf JOHNS (Betriebe, öffentliche, in:HWdS, 2. Band, Stuttgart und Tübingen und Göttingen 1959, S. 48) ist der gleichen Ansicht, wenn er die Verbundenheit von gemeindlicher Wirtschaft und Verwaltung betont; desgleichen Ernst Rudolf HUBER (Wegekosten und Kraftverkehr, Gießen o.J., S. 41), der - auf den Staat bezogen - diesen geradezu als Wirtschaftsverwaltungsstaat kennzeichnet.

27) Die Kapitalerhaltung (im kommunalwissenschaftlichen Schrifttum Vermögenserhaltung genannt) ist einer der tragenden Grundsätze der Gemeindewirtschaft. Darauf soll (weiter unten) im Zusammenhang mit der betrieblichen Erfolgsplanung näher eingegangen werden.

28) Im Hinblick auf die Führung der (kapitalistischen) Unternehmung vertritt Hanns LINHARDT (Der Betrieb als Kapitalanlage oder als lebende Einheit, in: ZfB, 1954, S. 258) eine modifizierte Auffassung: "Während die Verwaltung nach allgemein geltenden Grundsätzen oder besonderen Anordnungen das Bestehende durch sorgsame Pflege zu erhalten sucht, ist die Bewirtschaftung bestrebt, das Vorhandene durch riskanten Einsatz zu mehren". Oder (ebenda, S. 259): "Bewirtschaften heißt, aus den gegebenen Mitteln durch Leistungsabgabe an andere ein Mehr erzielen wollen".

29) Abweichungen werden auch dadurch hervorgerufen, daß sich die

det der Haushaltsplan Einzelplan, Abschnitt und Unterabschnitt [30] [31]. Insgesamt bestehen zehn Einzelpläne und zwar:

Einzelplan 0 Allgemeine Verwaltung,
" 1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung,
" 2 Schulen,
" 3 Kultur,
" 4 Soziale Angelegenheiten (auch Fürsorge und Jugendhilfe genannt),
" 5 Gesundheitspflege (auch Gesundheits- und Jugendpflege genannt),
" 6 Bau- und Wohnungswesen,
" 7 Öffentliche Einrichtungen und Wirtschaftsförderung,
" 8 Wirtschaftliche Unternehmen und
" 9 Finanzen und Steuern.

Innerhalb der Einzelpläne sind die gesuchten Anstaltsbetriebe jeweils als Abschnitte oder Unterabschnitte "ausgeworfen". Da es sich um Anstalten des Unterrichts- und Bildungswesens, des Sozialwesens und Gesundheitswesens handelt, konzentrieren sich die Betriebe auf die Einzelpläne 2, 3, 4 und 5.

Als Anstaltsbetriebe des U n t e r r i c h t s w e s e n s sind sämtliche Schulen, also Volks- und Sonder- (früher Hilfs-) schulen, Real- (früher Mittel-) schulen, Gymnasien (früher Höhere Schulen), Berufs- und Fachschulen und Konservatorien sowie Schülerheime (Alumnate, Internate, Konvikte und Land-

---

gesetzlichen Vorschriften über den Haushaltsplan am früheren Verwaltungsaufbau orientierten und die, auf Betreiben der KGSt inzwischen großenteils erfolgte Neugliederung der gemeindlichen Verwaltung (siehe Fußnote 16) noch nicht zu einer Änderung des diesbezüglichen Haushaltsrechts führte.

30) Siehe §§ 2 Abs. 1, 4 Satz 1 GemHVO 1937.

31) Die detaillierte Einteilung ist wegen der teilweise überholten AusfAnw. vom 10. Dezember 1937 (RMBliV S. 1899) zur GemHVO 1937 für alle Gemeinden des Bundesgebietes von Vertretern der Länderregierungen, der kommunalen Praxis, der kommunalen Spitzenverbände und der statistischen Landesämter einheitlich ausgearbeitet und durch Ministerialentschließungen in den Ländern mit Wirkung vom 1. April 1951 für verbindlich erklärt worden (z.B. in NRW durch RdErl. vom 20. Oktober 1950, NRWMBl. Sp.977).

Dabei wurde für die Aufgaben der Finanzstatistik ein Ziffernsystem gebildet, das mittels Gliederungsziffern die Einzelpläne (0 bis 9), Abschnitte (00 bis 99) und Unterabschnitte (000 bis 999) nach bestimmten Verwaltungszweigen ordnet, mittels Gattungsziffern (1 bis 9) fortdauernde und einmalige Einnahmen und Ausgaben und mittels Gruppierungsziffern Einnahme- und Ausgabearten nach Gruppen (0 bis 9), Untergruppen (00 bis 99) und Einzelarten (000 bis 999) unterscheidet. Ein Beispiel möge das veranschaulichen: bei der finanzstatistischen Kennziffer 355/6/612 handelt es sich um Einzelplan 3 (Kultur), Abschnitt 35 (Volksbildung), Unterabschnitt 355 (Zoologischer Garten), Gattungsziffer 6 (einmalige echte Einnahmen oder Ausgaben), Gruppe 6 (sachliche Verwaltungsausgaben), Untergruppe 61 (Unterhaltung und Instandsetzung von unbeweglichem Vermögen), Einzelart 612 (Unterhaltung der gärtnerischen Anlagen).

schulheime) zu betrachten. Im Rahmen des Finanzbedarfs der Gemeinden für nichtwirtschaftliche (keineswegs: nicht wirtschaftliche), d. h. außerökonomische Zwecke (die also dem Bereich der Hoheitsverwaltung entstammen und regelmäßig nichtrentierlich bzw. unrentabel sind) nehmen Bau und Betrieb der Unterrichtsanstalten einen bedeutenden Raum ein. Zwar sind die Gemeinden nicht die ausschließlichen Träger der Schullasten (insbesonders wegen der von den Ländern zumeist übernommenen Personalkosten und gewährten Sachkostenzuschüsse), aber sie sind die Hauptträger. Daran ändert sich auch nichts, wenn sich mehrere Gemeinden zu Schulverbänden zusammenschließen und damit finanzielle Erleichterungen verbunden sind. Neben der Beschaffung, Verwaltung und Verwendung der finanziellen Mittel widmet sich die gemeindliche Schulverwaltung insbesondere der Pflege der Schulgrundstücke, -gebäude und Einrichtungen, der Büchereien und Lehrmittel, sowie der Anstellung und Betreuung des nicht unterrichtenden Personals.

Wesentlich heterogener als im Schulressort ist die Zusammensetzung der in Einzelplan 3 (Kultur) aufgeführten Anstaltsbetriebe des B i l d u n g s w e s e n s [32]. Hier kommen in Betracht Bühnen, Orchester, Kunstmuseen und -ausstellungen, Hochschulen, Büchereien und Archive, Heimatmuseen, Sternwarten, zoologische und botanische Gärten. Da die Gemeinden diese Anstalten grundsätzlich als freie Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises selbstverantwortlich betreiben [33], lasten auch die hohen Ausgaben hauptsächlich auf dem kommunalen Haushalt. In besonderem Maße sind deshalb die verschiedenen Interessen abzuwägen: einerseits die Bedeutung der Einrichtungen für die Einwohner und andererseits die dazu notwendige Verausgabung im Rahmen der Finanzkraft der Gemeinde. Die finanziellen Überlegungen und organisatorischen Erfordernisse glaubte man in neuerer Zeit am besten durch eine rechtliche oder wirtschaftliche Verselbständigung jener Anstaltsbetriebe berücksichtigen zu können [34] sowie durch

---

32) Die für diese Betriebe gebrauchte Bezeichnung Kulturwirtschaft ist wegen der außerökonomischen Aufgabenstellung und Betätigung unzweckmäßig; ebenso der Begriff Kulturbetrieb, der bereits für land- und forstwirtschaftliche Betriebe verwendet wird.

33) Wegen jener nicht weisungsgebundenen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden ließe sich in diesem Bereich von einer "Kommunalen Kulturhoheit" sprechen.

34) Das gilt vor allem für Theater, die in den Rechtsformen der GmbH (z.B. Neues Schauspielhaus Düsseldorf), der AG (einziges AG-Theater: Hamburgische Staatsoper) oder des Eigenbetriebs (z.B. Stadttheater Wuppertal) geführt werden. Vgl. dazu im einzelnen Werner Uhde: GmbH-Theater oder Regietheater?, in: Der Städtetag, 1955, S. 438-443; Leopold-Josef Jansen: Zum Problem einer Überleitung städtischer Regietheater in GmbH-Theater, in: Kommunalwirtschaft, 1956, S. 415-426, insbes. S. 415 und 425 f.; Karl Ziesenisz: Das Theater von heute und seine betriebswirtschaftliche Struktur, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 3. Band, 1957, S. 124-133.

Aber auch zoologische Gärten werden in privater Rechtsform betrieben (z.B. Münchener Tierpark Hellabrunn AG). Vgl. dazu Bruno Niggl: Tierparks leben von der Hand ins Maul, Was ein Platz für wilde Tiere kostet, Das Beispiel Hellabrunn, in: Handelsblatt, Nr. 27 vom 9. Februar 1966, S. 18.

den Zusammenschluß zweier oder mehrerer Städte zu gemeinsamer Trägerschaft 35).

Die Betonung sozialer Gesichtspunkte in der menschlichen Gesellschaft brachte einen großen Aufschwung des gemeindlichen S o z i a l w e s e n s mit sich. Dies um so mehr als im Gefolge der "Zweckrationalisierung menschlichen Daseins mit der Zerstörung der gewachsenen Grundlagen des Zusammenlebens immer mehr soziale Hilfe erforderlich wurde" 36).37) Die Unterstützung der bedürftigen Mitmenschen vollzieht sich zum großen Teil in den "Sozialbetrieben" 38). Darunter fallen Alters- und Siechenheime, Körperbehinderten-, Blinden- und Taubstummenheime, Werkstätten für Erwerbsbeschränkte, Volksküchen, Asyle (Durchgangswohnheime, Obdachlosenunterkünfte, Heime für entlassene Strafgefangene), Erziehungs- und Bewährungshäuser für Erwachsene; Säuglingsheime, Kindertagesstätten (Kinderkrippen, -gärten und -horte), Waisenhäuser, Erholungsheime (z.B. Jugendherbergen), Häuser der Jugend, Jugendwohnheime und Erziehungsanstalten. Während Anstaltsbetriebe, die außerhalb des gemeindlichen Sozialwesens tätig sind, durchaus auch von Privaten geführt werden (z.B. Privatschulen, Privattheater, private Krankenhäuser), ist das bei den Sozialbetrieben nur selten der Fall. 39) Der Grund liegt darin, daß sie in erster Linie den sozial Schwachen helfen wollen und deshalb auf erhebliche Zuschüsse angewiesen sind.

---

35) Auch hier sind die Theater zu nennen und zwar die Theater-Unionen (z.B. Städtische Bühnen Nürnberg-Fürth) und die Städtebund-theater (z.B. in Hof, in Landshut und in Memmingen). Vgl. dazu Karl Zuhorn: Kulturpflege, in: KommHdb., 2. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1957, S. 182 f.; ferner Ernst Thomas: Sind Theater-Fusionen alarmierend? Zur materiellen und künstlerischen Situation der deutschen Musikbühnen, in: FAZ, Nr. 116 vom 19./20. Mai 1966, S. 32.

36) Erich Egner: a.a.O., S. 322.

37) Die von Hanns LINHARDT (Grundlagen der Betriebsorganisation, Betriebswirtschaftliche Bibliothek, hrsg. von Wilhelm Hasenack, Reihe A/IV, Essen 1954, S. 13 ff., künftig zitiert Hanns Linhardt: Betriebsorganisation) vornehmlich im Hinblick auf die außerwirtschaftlichen menschlichen Beziehungen (z.B. zwischen Mutter und Kind, Helfer und Bittsteller) aufgezeigte "Tendenz zur organisatorischen Erfassung bisher natürlicher Verhältnisse" (ebenda, S. 15) wird durch die Entwicklung im gemeindlichen Sozialwesen deutlich verifiziert.

38) Der nach Ansicht des Verfassers treffende Ausdruck Sozialbetrieb findet sich bei Karl MÜNZNER (Wirtschaftsführung und Wirtschaftsprüfung kommunaler Betriebe, Diss. Frankfurt a.M. 1934, S. 28). Er wird in vorliegender Arbeit aber nicht in dessen (weiten) Sinn verstanden sondern umfaßt hier nur die zum Sozialwesen gehörenden Betriebe.

39) Jedoch kommen neben der gemeindlichen Fürsorge (heute zumeist Sozialhilfe genannt) noch die Träger der freien Wohlfahrtspflege in Betracht: die Innere Mission, der Caritas-Verband, die Arbeiterwohlfahrt und das Deutsche Rote Kreuz.

Die gemeindliche Hoheitsverwaltung umfaßt darüber hinaus die in Einzelplan 5 (Gesundheitspflege) enthaltenen Anstaltsbetriebe des G e s u n d h e i t s w e s e n s [40], also Krankenhäuser (Allgemeine und Fachkrankenhäuser, wie Augenheilanstalten, orthopädische Heilanstalten, Zahnkliniken u.a.), Quarantäne-Einrichtungen, Sanatorien, Entbindungs- und Wöchnerinnenheime, Anstalten für Nerven- und Geisteskranke, Gemeindepflegestationen für chronische Kranke, Desinfektionsanstalten, Sanitätskolonnen und Anstalten der Sportpflege (Sportplätze für Fußball, Tennis, Rollschuhlaufen usw., Stadien, Sportschulen, Turnhallen); ferner seien hier die Bäder (Wannen- und Brausebäder, Heilbäder und Saunen, Hallenschwimmbäder und Freibadeanstalten) [41] erwähnt. Bei allen diesen Anstaltsbetrieben trägt die gemeindliche Tätigkeit überwiegend hoheitlichen Charakter; das zweckgebundene Kapital wird auf Grund ärztlicher und sportmedizinischer Erfordernisse ohne Rücksicht auf Rentabilität eingesetzt und (ökonomisch) verwaltet, nicht um der Kapitalerhaltung geschweige denn Kapitalmehrung willen bewirtschaftet.

Ähnlich verhält es sich mit der öffentlichen Einrichtung "F e u e r l ö s c h w e s e n" des Einzelplans 7. Obwohl die Feuerwehr teilweise wirtschaftliche Zwecke verfolgt und eine Art handwerkliche Tätigkeit ausübt [42], dürfte sie dennoch aus dem Rahmen der Wirtschaftsverwaltung herausfallen und (wie die Polizei) der hoheitlichen Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung zuzurechnen sein.[43]

Damit endet der Katalog gemeindlicher Anstaltsbetriebe. Eine noch weiter ins Detail gehende Betrachtung des außerökonomischen Bereichs der Verwaltung erübrigt sich, weil der Schwerpunkt der Untersuchung mehr beim wirtschaftlichen Sektor liegt. Die Analyse der Hoheitsverwaltung diente in erster Linie dessen Abgrenzung und Verdeutlichung.

---

40) Die Anstaltsbetriebe des Gesundheitswesens kann man im Unterschied zu den sanitären Betrieben oder Hygienebetrieben (auf die im Rahmen der Hygienewirtschaft eingegangen wird) zum Teil als H e i l b e t r i e b e bezeichnen.

41) Die Bäder werden in der Regel im Einzelplan 7 (Öffentliche Einrichtungen und Wirtschaftsförderung) aufgeführt. Diese Einteilung behält auch die KGSt (Hrsg.) bei in ihrem Grundsatzgutachten Kommunaler Aufgabengliederungsplan, 3. Aufl., Köln 1962, S. 109. Von ihrer Aufgabe her fügen sich die Bäder jedoch organischer in die Anstalten der Gesundheits- und Jugendpflege ein. Selbst bei einer Verbindung der Bäder mit dem (zum Einzelplan 8 gehörenden!) gemeindlichen Elektrizitäts-, Fernheiz- oder/ und Wasserwerk (worauf später noch eingegangen wird) spricht manches gegen die Einstufung in Einzelplan 5, aber nichts für die Einstufung in Einzelplan 7.

42) Vgl. Dieter Vogt: Florian gegen Prometheus & Co., Mythos und Mühsal der Feuerwehr in unserer Zeit, in: FAZ, Nr. 288 vom 11. Dezember 1965, Beilage Bilder und Zeiten, o.S., Sp. 3 f.

43) Diese Auffassung wird auch von der KGSt (in ihrem eben genannten Gutachten, S. 55) vertreten, die neben dem Feuerschutz auch auf den Bevölkerungsschutz (Luft- und Katastrophenschutz) hinweist.

2. Wirtschaftlicher Sektor

Der wirtschaftliche Sektor der gemeindlichen Verwaltung (Wirtschaftsverwaltung) erstreckt sich hauptsächlich [44] auf die Wirtschaftszweige Land- und Forstwirtschaft, Bau- und

---

44) Wegen der in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich nur begrenzt möglichen erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand spielen innerhalb der kommunalen Wirtschaft die industrielle, kommerzielle und handwerkliche Betätigung nur eine untergeordnete Rolle. Es ist nicht Aufgabe dieser Arbeit, die aus der gemeindlichen erwerbswirtschaftlichen Betätigung erwachsenden w i r t s c h a f t s v e r f a s s u n g s r e c h t l i c h e n Probleme zu erörtern. Hingewiesen sei lediglich auf die Auseinandersetzungen, ob und inwieweit das Grundgesetz vom 23. Mai 1949 ein bestimmtes Wirtschaftssystem sanktioniert.

Herbert KRÜGER (Grundgesetz und Kartellgesetz, Göttingen 1950, S. 10 ff.) ist der Auffassung, daß das GG wirtschaftsverfassungsrechtlich neutral ist. Dieser Lehre widerspricht die von Hans-Carl NIPPERDEY (Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 1954, S. 211-217) aufgestellte Theorie, wonach das GG die heute geltende Wirtschaftsordnung, d. h. die soziale Marktwirtschaft, garantiert. In dem Urteil vom 20. Juli 1954 über die Verfassungsmäßigkeit der Investitionshilfe kommt das BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (siehe BVerfGE, hrsg. von den Mitgliedern des BVerfG, 4. Band, Tübingen 1956, S. 17 f.) zu dem Ergebnis, daß "die wirtschaftspolitische Neutralität des GG lediglich darin besteht, daß sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat.... Die gegenwärtige Ordnung ist zwar eine nach dem GG mögliche Ordnung, keineswegs aber die allein mögliche". Nach Ernst Rudolf HUBER (Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956, S. 97-102, 135-143, 172-175 und 200-207) enthält das GG die institutionelle Garantie einer gemischten, d. h. auf der Wirtschaftsfreiheit des einzelnen einerseits und der Sozialstaatlichkeit andererseits beruhende Wirtschaftsverfassung.

Eine weitere Frage ist, ob das GG der öffentlichen Hand die Möglichkeit einräumt, sich erwerbswirtschaftlich zu betätigen, d. h. sich auf die Grundrechte (insbesondere auf Art. 2 und 12 GG) oder auf die institutionelle Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG zu berufen. Das b e j a h e n Werner JACOBI (Keine Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand ?, in: Der Betriebs-Berater, 1951, S. 764-766), Hans-Joachim BECKER (Zulassungsbeschränkungen im Kreditgewerbe, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956, S. 422-426, insbes. S. 423), Adolf HÜTTL (Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956, S. 483-485, insbes. S. 485). Die herrschende Meinung v e r n e i n t jedoch diese Frage: vgl. u.a. Hans-Carl NIPPERDEY (Gewerbefreiheit für die öffentliche Hand ?, in: Der Betriebs-Berater, 1951, S. 593-596), Otto EHRENSBERGER (Verfassungsrechtliche Fragen im Grenzgebiet zwischen kommunaler Selbstverwaltung und freier Wirtschaft, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956, S. 129-134, insbes. S. 132), Ludwig FRÖHLER (Landesgesetzliche

Wohnungswirtschaft, Hygienewirtschaft, Versorgungs- und Verkehrswirtschaft sowie Bank- und Versicherungswirtschaft. Die Gründe für eine gemeindliche Betätigung auf diesen Gebieten können verschiedener Natur sein; als Leitmaxime des gemeindlichen Wirtschaftens dürfte regelmäßig der Dienst an den Bürgern in Frage kommen. Aus dieser Zielsetzung, die einen unmittelbaren oder mittelbaren Bedarfsdeckungseffekt anstrebt, lassen sich in erster Linie ordnende, fördernde und fiskalische M o t i v e g e m e i n d l i c h e r W i r t s c h a f t s f ü h r u n g [45] ableiten.

O r d n e n d, insbesondere grundlegend und ergänzend, ist die gemeindliche Wirtschaft in jenen Bedürfnisbereichen tätig, die von der privaten Wirtschaft nicht hinlänglich ausgefüllt sind bzw. nur unzureichend ausgefüllt werden würden. Damit wird ein "privatwirtschaftliches Vakuum" beseitigt; die Betriebe "sichern oder verbessern bestimmte Leistungen, die zur Versorgung der Gesamtheit unbedingt erforderlich sind" [46]. Die fehlende Privatinitiative beruht auf der - bedingt durch die "sozialwirtschaftliche 'Auflage' oder 'Hypothek'" [47] - häufig mangelnden Rentabilität in jenen Wirtschaftszweigen und - wie Walter WEDDIGEN es pointiert nennt - auf "mangelnden Unternehmerfähigkeiten" [48]. Andererseits nimmt die Gemeinde dort Einfluß, wo infolge fehlender Konkurrenz private Monopole die

---

Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand?, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1956, S. 135-140, insbes. S. 135.

45) Konrad MELLEROWICZ (Öffentliche Betriebe, Wesen, Betätigungsgebiete und Formen, in: ZfhF, 1942, S. 79 f.) ergänzt diese Motive um (in den oben genannten Motiven bereits enthaltene) soziale und politische. Seine Untersuchung schließt auch nichtwirtschaftliche Anstaltsbetriebe - von ihm auf S. 82 Wohlfahrtsbetriebe genannt - und Staatsbetriebe ein. Albert SCHNETTLER (Öffentliche Betriebe, Betriebswirtschaftliche Bibliothek, hrsg. von Wilhelm Hasenack, Reihe A/V, Essen 1956, S. 50, künftig zitiert Albert Schnettler: Öffentliche Betriebe) fügt traditionsbedingte Motive (m.a.W. historische Motive, wie Regale, Verleihungen, Schenkungen, Stiftungen) hinzu, die zwar vorhanden, aber von geringerer Bedeutung sind.

46) Günter Metz: Wesen und Aufgaben der Betriebe des öffentlichen Wirtschaftsbereiches, Diss. Mannheim 1960, S. 61.

47) Anton Tautscher: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, in: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien 1961, abgedruckt in Anton Tautscher: Die Wirtschaft als Schicksal und Aufgabe, Gesammelte Aufsätze, Berlin 1965, S. 213.

Befriedigung lebensnotwendigen Bedarfs nicht gewährleisten.[49]

Neben der subsidiären gemeindlichen Betätigung, die sich im Falle privater teilmonopolistischer Beherrschung zu einer substitutiven Tätigkeit ausweiten kann, ist die f ö r d e r n d e Aufgabe der Kommunalwirtschaft hervorzuheben. "Die öffentliche Hand ist überall dort berechtigt und notwendig, als Entwicklungs-, Versuchs-, Muster- und Erziehungswirtschaft zu wirken, wo es der Privatwirtschaft an E l a n fehlt, wo die Privatwirtschaft zu k a p i t a l s c h w a c h ist oder aber das R i s i k o s c h e u t, das man im öffentlichen Interesse eingehen muß"[50]. Im gemeindlichen Bereich ist dabei nicht nur an eigene Förderungsbetriebe (z.B. Lehr- und Mustergüter) zu denken, sondern auch an die Förderung der privaten Wirtschaft[51],

---

48) Walter Weddigen: Die öffentlichen Unternehmungen und Anstalten, Ihr Wesen und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1963, S. 214. Als Beispiel für mangelnde private Unternehmerfähigkeiten führt er den Merkantilismus und in heutiger Zeit die Entwicklungsländer an.

49) Hingewiesen sei auf die klassische Formulierung von Karl KNIES (Telegraph als Verkehrsmittel, Tübingen 1857, S. 247, zitiert nach Manuel Saitzew: Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen 1930, S. 86 f.): "Die Staatsgewalt hat den naturgemäßen Beruf, auf wirtschaftlichem Gebiete zur Befriedigung berechtigter Bedürfnisse der Staatsangehörigen von sich aus Leistungen darzubieten, 1. welche nicht von den P r i v a t e n, wohl aber von der Staatsgewalt beschafft werden können, 2. welche die Privaten nicht beschaffen werden, o b g l e i c h s i e e s a n s i c h v e r m ö c h t e n, und 3. welche von den einzelnen nicht beschafft werden s o l l e n, obgleich sie dazu bereit sind - weil die notwendigen Voraussetzungen für die Erfolge der Privatindustrie teils fehlen, teils unzulässig sind".

Unter Berufung auf Karl KNIES und Emil SAX (Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 1. Band: Allgemeine Verkehrslehre, 2. Aufl., Berlin 1918, S. 117 ff.) hält Erwin von BECKERATH (Die Verkehrsmittel als Objekte der Gemeinwirtschaft, in: HdPol, 4. Band, 3. Aufl., Berlin und Leipzig 1921, S. 352) die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand dort für angezeigt "wo die private Unternehmung unzureichend ist; entweder weil sie die betreffende wirtschaftliche Tätigkeit nicht ausüben k a n n oder es nicht w i l l, und daß endlich der Verband immer dort einspringen müsse, wo die Überlassung wirtschaftlicher Handlungen an Einzelindividuen dem zu erreichenden Zwecke schädlich wäre".

50) Max Brauer: Die heutige Lage der öffentlichen Wirtschaft, in: Der Städtetag, 1951, S. 254. Die Ausführungen Max BRAUERs faßt Werner JACOBI (Reprivatisierung der kommunalen Wirtschaft ?, in: Der Städtetag, 1954, S. 1) treffend unter dem Ausdruck "öffentliche Wirtschaft.... als Initialwirtschaft" zusammen.

namentlich was die Erweiterung oder Umstrukturierung vorhandener und die Ansiedlung neuer Unternehmen anbelangt. Gefördert wird mittels Subventionszuschüssen, -darlehen oder -bürgschaften sowie kapitalmäßiger Beteiligungen oder der Vergebung gemeindlicher Aufträge oder der Freistellung von Pflichten mit dem Ziel der Vollbeschäftigung der einheimischen Bevölkerung, der Krisenfestigkeit der örtlichen Wirtschaft und der Hebung der gemeindlichen Finanzkraft. [52] Gerade die kommunale Wirtschaftsförderung erhärtet damit die von Anton TAUTSCHER getroffene Feststellung, daß die öffentliche Wirtschaft im Grunde

---

51) Von der kommunalen W i r t s c h a f t s f ö r d e r u n g sind die im Rahmen der gemeindlichen Hoheitsverwaltung bestehenden Kulturförderung, Sozialförderung, Sportförderung u. a. zu unterscheiden. Die kommunale Wirtschaftsförderung ihrerseits kann eingeteilt werden in die
Förderung der Land- und Forstwirtschaft (z.B. Flurbereinigung, ländliches Siedlungswesen, Meliorationen, Waldschutz, Grundstücksverkehr, Viehzucht) und in die
Förderung der Bau- und Wohnungswirtschaft. Die Bauförderung ist regelmäßig in die hoheitliche Verwaltung für das Bau- und Wohnungswesen integriert; auch die KGSt (Hrsg.) beläßt sie in ihrem Grundsatzgutachten Kommunaler Aufgabengliederungsplan, 3. Aufl., Köln 1962, S. 91, in dieser Position, obwohl die Bauförderung zusammen mit den anderen bau- und wohnungswirtschaftlichen Aufgaben eher der Wirtschaftsverwaltung zuzurechnen sein dürfte; Bauförderung umfaßt z.B. die Sanierung wilder Siedlungen, Bereitstellung von Baugelände, Erschließung neuer Städte, Darlehensgewährung. Eine
Förderung im Bereich der Hygienewirtschaft (auf die weiter unten eingegangen wird) kommt weniger in Frage, weil hier die Gemeinden zumeist selbständig tätig sind; dagegen ist noch die
Förderung der Energie- und Wasserwirtschaft und die
Förderung des Verkehrs (einschließlich des Fremdenverkehrs) zu nennen sowie die
Förderung von Industrie, Handel und Handwerk (z.B. durch Grundstückserschließung, Ansiedlung von Unternehmen und Behörden, gewerbliche Ausstellungen); eine
Förderung der Bank- und Versicherungswirtschaft ist irrelevant.

In diesem Zusammenhang seien die bedeutenden Aufgaben des im Interesse aller Bürger und im besonderen bestimmter Einwohnergruppen wirkenden wirtschaftsfördernden gemeindlichen Markt-, Messe- und Ausstellungswesens hervorgehoben. Hier erfährt auch das kommunale Anschlagwesen (gemeindliche Reklamebetriebe) zum Teil seine Berechtigung.

52) Die einzige umfassende (freilich stark kommunalrechtlich gefärbte) Arbeit über die gemeindliche Wirtschaftsförderung stammt von Ferdinand MÖLLER (Kommunale Wirtschaftsförderung, Stuttgart und Köln 1963). Daneben finden sich noch einige, vom Standpunkt der Verwaltungspraxis aus gesehene Aufsätze in den Zeitschriften "Der Städtetag" und "Kommunalpolitische Blätter". Schließlich bringt das Kommunalb. einen Bei-

eine Wirtschaft für andere ist.[53]

Das gilt auch für das f i s k a l i s c h e Motiv der Gewinnung öffentlicher Erwerbseinkünfte, denn diese kommen (mindestens) mittelbar ebenfalls den Gemeindebürgern zugute. Ausgehend von dem gesetzlichen Zwang, öffentliche Ausgaben und Einnahmen im Haushaltsplan auszugleichen, können mit Hilfe der erwerbswirtschaftlich erzielten öffentlichen Einkünfte entweder sonst nicht realisierbare Aufgaben finanziert oder Steuern eingespart und bei günstiger Haushaltslage sogar Steuererleichterungen ermöglicht werden. Allerdings endet diese Art von Einnahmegewinnung dort, wo es sich um die "billige" Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern handelt oder wo das Ausmaß der Subventionierung einer Bevölkerungsgruppe (z.B. der Straßenbahnfahrer) durch eine andere (z.B. die größeren Energieverbraucher) unerträglich wird. Das bedeutet, daß sich der fiskalische Gesichtspunkt stets an den nichtfiskalischen Motiven gemeindlicher Wirtschaftsführung orientieren muß.

Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden entwickelte sich stufenweise. Ähnlich wie in England [54] - nur einige Jahrzehnte später - erfolgte die Munizipalisierung auch in Deutschland als notwendige Parallele zur Industrialisierung und der damit verbundenen "städtischen Agglomeration" [55]. Die von Carl Johannes FUCHS erarbeitete Übersicht unterscheidet (auf Deutschland bezogen) s e c h s E n t w i c k l u n g s s t u f e n

---

trag über die Förderung der Land- und Forstwirtschaft (im - m.E. sachlich nicht gerechtfertigt - 2. Band: Kommunale Verwaltung) und über die Wirtschafts- und Verkehrsförderung (im 3. Band: Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft).

53) Anton Tautscher: Die Öffentliche Wirtschaft, Berlin 1953, S. 79.

54) Der Kuriosität halber sei erwähnt, daß lt. Jens JESSEN (Die anglo-amerikanische öffentliche und quasi-öffentliche Unternehmung, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f. Soz.pol., 176 Band, 3. Teil, München und Leipzig 1931, S. 187 f.) in der Geburtsstadt des extremen Liberalismus, in Manchester, bereits im Jahre 1817 ein gemeindliches Gaswerk entstanden ist.

55) Carl Johannes Fuchs: Gemeindebetriebe, in: HWdK, 2. Band, Jena 1922, S. 243.

der Kommunalisierung [56]: Die erste Stufe umfaßt die Errichtung gemeindlicher Wasserwerke nach 1870, die zweite Stufe gemeindliche Schlachthäuser, ebenfalls in den 70er Jahren. Ab 1880 entstehen die gemeindlichen Gaswerke in der dritten Stufe. Zur gleichen Zeit werden (viertens) die gemeindlichen Elektrizitätswerke (als erste die Berliner Elektrizitätswerke 1885) und (fünftens) Straßenbahnen aufgebaut. Als sechste Stufe wertet FUCHS den gemeindlichen Einbruch in bestimmte Zweige der Lebensmittelversorgung, des Handels und der Industrie. [57] Hier dürften auch die kommunalen Sparkassen genannt werden; nicht zu vergessen die teilweise aus der Zeit der mittelalterlichen Stadtwirtschaft stammenden Gutswirtschaften und die mit dem zivilisatorischen Fortschritt einhergehenden sanitären Einrichtungen sowie die gemeindliche Tätigkeit im Wohnungsbau. - Im folgenden seien die einzelnen Wirtschaftszweige kurz betrachtet.

Entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung bilden die l a n d - u n d f o r s t w i r t s c h a f t l i c h e n G ü t e r und deren Erträge naturgemäß die früheste - weil naturwirtschaftliche - Basis des gemeindlichen Haushalts. Das hat sich im Laufe der Zeit geändert und ist heute wegen der hohen Grund- und Gewerbesteueraufkommen, der Finanzzuweisungen der Länder und der Bedeutung des Kommunalkredits - wenigstens was die gemeindlichen Landwirtschaftsbetriebe betrifft [58] - in der Regel nicht mehr der Fall. Andere Aufgaben wurden ihnen

---

56) Ebenda, S. 242 f., zurückgehend auf Carl Johannes Fuchs: Die Entwicklung und allgemeine Bedeutung der Gemeindebetriebe und ihr Verhältnis zu den Privatbetrieben, in: Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik in Wien 1909, Schr.d.V.f.Soc.pol., 132. Band, Leipzig 1910, S. 113 f.

57) Die Kommunalisierung dieser Wirtschaftszweige muß nicht bedeuten, daß nur die Gemeinden die Pionierleistungen vollbrachten. In der Elektrizitätswirtschaft unternahmen z.B. Private die ersten Versuche und installierten Versorgungsleitungen (vgl. Adolf Wolff: Aufgaben und Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung im Gebiete der Elektrizitätswirtschaft, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 2. Teil, München und Leipzig 1931, S. 81 f.).

58) Bei den forstwirtschaftlichen Gemeindebetrieben fällt hingegen auf, daß sie häufig ertragreich arbeiten und in toto einen beachtlichen Zuschuß zum kommunalen Haushalt leisten. Vgl. Hans Georg König: Die Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft der Gemeinden und Gemeinde-Verbände in der BRD nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945, Diss. Bonn 1952, S. 35; ferner Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistik der BRD, Band 256: Kommunale Finanzen 1958 und Steuereinnahmen bis 1960, Stuttgart und Mainz 1961, S. 135 und 104 f.

übertragen, sie wirken als Musterbetriebe, Zucht- und Versuchsanstalten (z.B. für Schädlingsbekämpfung), Gutshöfe, Viehmästereien, Holländereien, Gartenbaubetriebe [59], Weingüter, Fischereibetriebe, Rieselfelder (zur Ausnutzung der im Abwasser enthaltenen Pflanzennährstoffe) und manchmal als Allmenden (d.h. als gemeinsam zu nutzendes Gemeindeland) [60] sowie als Hilfsmittel kommunaler Grundstückspolitik [61], im forstlichen Bereich außerdem noch als Baumschulen und städtische Erholungszentren. Darüber hinaus erfüllen die gemeindlichen Agrar- und Forstbetriebe vereinzelt Aufgaben wie die Beschäftigung von Strafgefangenen, Arbeitslosen und psychiatrischen Patienten im Rahmen der Arbeitstherapie. Schließlich ist es zweckmäßig, die auf die land- und forstwirtschaftliche Urproduktion aufgebauten gemeindlichen Verarbeitungsbetriebe anzufügen, nämlich Molkereien, Mostereien, Brauereien, Mühlen und Sägewerke. Wie die staatlichen Domänen [62] werden auch die gemeindlichen Land- und Forstwirtschaftsbetriebe in den beiden allgemein gebräuchlichen "Hauptnutzungsformen" Selbstverwaltung (besser: Selbstbewirtschaftung, Regie) und Verpachtung geführt.

Im Unterschied zu diesen Betrieben, die im kommunalen Haushaltsplan den Abschnitten "Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen" und "Sonstige wirtschaftliche Unternehmen" eingegliedert sind und damit der gemeindlichen Wirtschaftsverwaltung zugerechnet werden, finden sich die Betriebe der B a u- u n d W o h n u n g s w i r t s c h a f t größtenteils in Einzelplan 6 "Bau- und Wohnungswesen". Ihre Zuordnung zur hoheitlichen Bauverwaltung stützt sich vornehmlich darauf, daß sie in der Hauptsache der eigenen Bedarfsdeckung dienen. Dennoch erscheint es zweckmäßiger, sie in die Wirtschaftsverwaltung einzubeziehen, weil sie wie jene Baubetriebe, die Lieferungen und sonstige Leistungen an Dritte bewirken (und dann regelmäßig als "Sonstige wirtschaftliche Unternehmen" der Wirtschaftsverwaltung angehören), ebenfalls ökonomische - wenngleich oft sozialökonomische - Aufgaben wahrnehmen und in erster Linie wirtschaftlich geführt (bewirtschaftet) und weniger (hoheitlich) verwaltet werden. Das trifft zu für gemeindliche Basalt- und Schotterwerke, Steinbrüche, Kalkbetriebe, Kies-, Sand- und Lehmgruben, Ziegeleien, Betonwerke, Betriebe zur Aufbereitung von Teer,

---

Beachtung verdient auch die Tatsache, daß im heutigen Bundesgebiet die Gemeinden mehr als ein Viertel allen Waldes in ihrem Besitz haben. Vgl. Alexander Stollenwerk: Kommunaler Waldbesitz, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 130 und 151 f.

59) Hier handelt es sich überwiegend um Gemüse- und Obstbaubetriebe, die u. a. (besonders in Krisenzeiten) die gemeindlichen Anstaltsbetriebe des Sozialwesens und minderbemittelte Familien versorgen, und nicht um (Blumen-)Gärtnereien, die wegen ihrer Tätigkeit für Park-, Garten- und Friedhofsanlagen nicht in den land- sondern in den bauwirtschaftlichen Sektor eingereiht zu werden pflegen.

60) Vgl. hierzu Karl Bücher: Allmenden, in: HWdSt, 1. Band, 4. Aufl., Jena 1923, S. 242-251.

61) Im einzelnen erfüllen die landwirtschaftlichen Flächen Aufgaben als Reservoir für plötzlich notwendige Baulandbeschaffungen, für Grünanlagen oder Kleingartengelände, Straßenbauten usw. Vgl. Franz Becker: Sollen Gemeinden landwirtschaftliche Eigenbetriebe unterhalten?, in: Die demokratische Gemeinde, 1958, S. 173.

Baggereien und Bauhöfe (einschließlich Baumagazine, Holz- und Wirtschaftshöfe) [63]. Dazu kommen die umfangreichen Beteiligungen von Gemeinden an wohnungswirtschaftlichen Unternehmen (Wohnungsbaugenossenschaften und -gesellschaften, gemeinnützige Siedlungsgenossenschaften, Heimstätten). [64] Wegen des baulichen Zusammenhangs von Straßen, Plätzen, Brücken, Gebäuden und Grünanlagen ist es in der Verwaltungspraxis üblich, dem kommunalen Bausektor das Gartenwesen (Entwurf, Bau und Unterhaltung der Promenaden, Schmuck- und Parkanlagen; zentrale Beschaffung von Pflanzen und Blumen, Gewächshäuser; eventuell botanische Gärten) und wegen dessen enger Verbindung zu den Friedhöfen das Bestattungswesen (einschließlich eventueller städtischer Sargfabrikation und der Verwaltung der Leichen-

---

62) Vgl. Fauser: Domänen, in: HWdSt, 3. Band, 4. Aufl., Jena 1926, S. 259-277, insbes. S. 264; ferner Wilhelm Abel und Hans-Günther Schlotter: Domänen, in: HWdS, 3. Band, Stuttgart und Tübingen und Göttingen 1961, S. 1-2.

63) Die Bauhöfe wurden früher auch Werkhofbetriebe der Bauverwaltung genannt. Vgl. Robert Grimm: Die Wirtschaftlichkeit kommunaler Betriebe, Bonn und Leipzig 1925, S. 15.

64) Als Folge der nach dem ersten Weltkrieg verwirklichten sozialistischen Forderungen nach Kommunalisierung, "entstanden wie die Pilze gemeindeeigene Hoch- und Tiefbauunternehmungen...." (Johannes Köhler: Die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden in Bayern, Veröffentlichung des Studieninstituts für angewandte Haushalt- und Steuerpolitik, München 1961, S. 15).

Gegen die allzu extensive gemeindliche Regiewirtschaft im Bausektor und gegen die Betätigung kommunaler Baugenossenschaften und -gesellschaften wandte sich frühzeitig die private Bauwirtschaft. Vgl. dazu die von Martin SOGEMEIER (Die öffentliche Hand in der privaten Wirtschaft, Berlin o.J., 1926, insbes. S. 143) zusammengestellten Vorträge einer Tagung der Spitzenverbände der privaten Wirtschaft in der Singakademie zu Berlin am 10. November 1926.

In neuerer Zeit beklagt sich vor allem das Tiefbaugewerbe darüber, daß bei städtischen Bauverwaltungen eigene Gerätesparks und Baggereinrichtungen vorhanden seien und die übrige gemeindliche Regietätigkeit in der Bauwirtschaft wegen des Charakters dieser Baubetriebe als Hilfs- und Nebenbetriebe der Verwaltung nur schwer kontrollierbar sei. Vgl. Fritz Schwaab: Die Regietätigkeit der öffentlichen Hand, Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts, Nr. 37 vom 15. September 1952, S. 1-4; ferner Wilhelm Duhmer: Das öffentliche Vermögen, Ein Problem der organischen Finanz- und Steuerreform, Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Heft 35, Bonn o.J., 1955, S. 46.

Ebenso opponiert das private Baugewerbe gegen die gemeindlichen Wohnungsbauunternehmen, die eigene Tischler-, Glaser- und Schlosserwerkstätten betreiben (vgl. Wilhelm Duhmer: ebenda, S. 46) und gegen die Bestrebungen, zentrale Einkaufsorgane zu schaffen, um damit den privaten Baustoffhandel zu umgehen.

häuser und Krematorien) anzugliedern.[65]

In den gemeindlichen Haushaltsplänen sind allerdings Garten- und Bestattungswesen Bestandteil des Einzelplans 7. Dieser Einteilung kann gleichermaßen zugestimmt werden, da Gärtnereien und Bestattungsbetriebe wie viele der öffentlichen Einrichtungen des Einzelplans 7 hygienischen und sanitären Zwecken dienen und bewirtschaftet zu werden pflegen. Im Unterschied zu den Anstaltsbetrieben des Gesundheitswesens, die ähnliche Ziele anstreben, aber in ihrer Verwaltungs- und Wirtschaftsstruktur doch eher hoheitlich und nicht wirtschaftlich ausgerichtet sind, sollen diese öffentlichen Einrichtungen als h y g i e n e - w i r t s c h a f t l i c h e B e t r i e b e gekennzeichnet werden. Dabei handelt es sich um Betriebe, wie die Straßenreinigung, (einschließlich Schneebeseitigung und Glatteisbekämpfung), Müll- und Fäkalienabfuhr (sowohl Müll- und Fäkalienbeseitigung als auch -verwertung), den Fuhrpark [66], die Abwasserbeseitigung (einschließlich Kanalisation, Bedürfnisanstalten und Abwasserreinigung) [67], und den Schlacht- und Viehhof (einschließlich Fleischgroßmarkt, Fleischbeschau, Freibank, Eisfabriken, Kühlhäuser, Abdeckereien, Tierkörperbeseitigung und -verwertung).

---

65) Die Angliederung erfolgt im Rahmen des hoheitlichen Bauwesens, weil die b a u a d m i n i s t r a t i v e n Gesichtspunkte betont werden (vgl. das Grundsatzgutachten der KGSt (Hrsg.): Kommunaler Aufgabengliederungsplan, 3. Aufl., Köln 1962, S. 97) und nicht - wie in vorliegender Arbeit - die b a u w i r t s c h a f t l i c h e n, die zur Integrierung in die gemeindliche Bauwirtschaft führen. Daß im Bestattungswesen "gewirtschaftet" wird, zeigt das private Bestattungsgewerbe (vgl. Paul G. Kirsch: Der Tod ist nicht billig, Jahresumsatz von knapp einer halben Milliarde DM, in: Der Volkswirt, Nr. 10 vom 11. März 1966, S.314).

66) Der sich auf Grund des eben erwähnten Gutachtens der KGSt, S. 101, in der gemeindlichen Verwaltungspraxis einbürgernde Begriff Straßenreinigung und Fuhrwesen beinhaltet auch die umfangreichen Aufgaben der Müll- und Fäkalienabfuhr und ist deshalb formal zu eng. Vgl. Erwin Hesmert: Das Stadtreinigungs- und Fuhramt in der Gemeindeverwaltung, in: Der Städtetag, 1963, S. 160-162.

67) Straßenreinigung, Müll- und Fäkalienabfuhr und Abwasserbeseitigung (letztere auch Stadt- oder seltener Ortsentwässerung genannt) werden zusammen als S t a d t r e i n i g u n g (Städtereinigung) bezeichnet. Vgl. August Zimmermann: Die Städtereinigung im Haushaltsplan, in: Kommunalwirtschaft, 1964, S. 11-16.

Die neuerdings wieder (in obigem Grundsatzgutachten auf S. 95) vorgenommene Einfügung der Abwasserbeseitigung in die hoheitliche Tiefbauverwaltung mag hinsichtlich Entwurf, Bau und Unterhaltung des Kanalisationsnetzes zum Teil berechtigt sein, dürfte aber insgesamt wegen der wirtschaftlichen Aufgaben der Abwasserreinigung und weiterer wasserwirtschaftlicher Notwendigkeiten sowie der Verknüpfung mit den anderen Betrieben der Hygienewirtschaft auf Bedenken stoßen. Hingewiesen sei auf Antze: Die Abwasserbeseitigung als hygienische Aufgabe der Kommunalwirtschaft, in: Kommunalwirtschaft, 1954, S. 333-337.

Ihnen ist gemein, daß die wirtschaftlichen Aufgaben noch unmittelbar aus den hoheitlichen Aufgaben herauswachsen.[68] Von daher ist auch die Verzahnung von Verwaltung und Betrieb, selbst wenn dieser mit zahlreichen technischen Einrichtungen ausgerüstet ist, zu erklären. Die Ausstattung mit wertvollem Gerät - Kurt JESERICH nennt bereits 1938 die "Müllabfuhranstalten", insbesondere der größeren Städte, "vollverkraftete, hochentwickelte technische Betriebe" [69] - und dessen planvoller Einsatz erfordern neben personalpolitischen Überlegungen in der Hauptsache wirtschaftliches Disponieren. Dabei stehen zur Zeit im Rahmen dieser gemeindlichen Betätigung Fragen der rationellen Organisation und der Finanzierung (z.B. von Kraftfahrzeugbetrieben [70], Kompostwerken oder Verbrennungsanlagen [71], Kläranlagen [72] und Schlachthöfen [73] im Vordergrund.

Den Hauptanteil an der kommunalen Wirtschaft tragen die V e r s o r g u n g s - [74] u n d V e r k e h r s b e t r i e -

---

68) Die Auffassung von der dominierenden wirtschaftlichen Aufgabenstellung dieser Betriebe führt dazu, daß sie mitunter als (sanitäre) W i r t s c h a f t s b e t r i e b e ausgewiesen werden. Vgl. Oskar Maretzky: Wirtschaftsbetriebe der Gemeinden u. bes. Berücks. der Betriebe der Stadt Berlin, Berlin 1934, S. 25 ff.

69) Kurt Jeserich: Die Deutsche Gemeinde, Stuttgart und Berlin 1938, S. 392. Heute werden, namentlich für die Beseitigung von Sperrmüll, modernste Preßmüllwagen eingesetzt (vgl. o.V.(UPI): Frißt alte Möbelstücke und Autoreifen, Sperrmüll wird in Minutenschnelle zu handlichen Paketen verarbeitet, in: FAZ, Nr. 143 vom 24. Juni 1966, S. 8).

70) Vgl. Karl-Heinz Memmert: Neuzeitliches Rechnungswesen im Fuhrparksbetrieb, in: Der Städtetag, 1954, S. 504-508; Heinrich Erhard: Zentralisation oder Dezentralisation der Kraftfahrzeughaltung einer Stadtverwaltung?, in: Der Städtetag, 1956, S. 85-86.

71) Vgl. Gerhard Stuber: Organisation und Finanzierung der Müllverbrennung, in: Der Städtetag, 1965, S. 154-156; Helmut Uebbing: Wohin mit dem Müll?, in: FAZ, Nr. 276 vom 27. November 1965, S.5; H.H. Schröder: Ersticken wir im Wohlstands-Müll? Durch die Lupe gesehen, Wirtschaftsfunk 5330 des Bayerischen Rundfunks vom 18. Januar 1966, insbes. S. 3 ff. (als Manuskript vervielfältigt).

72) Vgl. Martin Bloßfeldt: Finanzielle und organisatorische Fragen der Abfallstoffbeseitigung, in: Kommunalwirtschaft, 1963, S. 41-44.

73) Vgl. Eberhard Laux: Organisationsformen kommunaler Schlachthöfe, Überlegungen zur Fortbildung der Stellung öffentlicher Einrichtungen in der Kommunalverwaltung, in: Der Städtetag, 1965, S. 542-546.

74) Die Bezeichnung Versorgungsbetrieb geht zurück auf das Körperschaftsteuergesetz vom 10. August 1925 (RGBl. I S. 208), das in § 2 Abs. 1 Ziff. 3 b eine Legaldefinition brachte. Sie umfaßte sowohl die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas und Elektrizität als auch mit Verkehrsleistungen einschließlich die der Hafenbetriebe.

Abgesehen davon, daß die Definition nach Manuel SAITZEW (a.a.O., S.89 f.), ein Muster schlechter Abgrenzung ist.

b e [75]. Zu ersteren zählen die gemeindlichen Wasserwerke, die gemeindlichen "Energieversorgungsunternehmen" [76] nämlich Gas- und Elektrizitätswerke und die gemeindlichen Heiz-

---

Gesetz gebrauchte Formel "Befriedigung lebenswichtiger Bedürfnisse der Bevölkerung" könnte sich auch auf die Versorgung mit Getreide, Fleisch, Kohle usw. beziehen), soll die heute allgemein gültige Auffassung (dadurch gerechtfertigt, daß in diesem Wirtschaftszweig unter anderen Zielsetzungen gewirtschaftet wird als in den übrigen Bereichen der Volkswirtschaft und deshalb eine gesonderte Hervorhebung sinnvoll erscheint) zugrunde gelegt werden, die unter Versorgungswirtschaft (und dementsprechend Versorgungsbetrieben) im Gegensatz zur Verkehrswirtschaft die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas, Elektrizität und Wärme (Heizdampf) versteht.

Anderer Ansicht sind Ernst KAUSSMANN (Die kommunale Versorgungswirtschaft, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1959, S. 418-421) und Johannes DEPENBROCK (Die Stellung der Kommunen in der Versorgungswirtschaft, Ein Beitrag zum Wirtschaftsverfassungsrecht, Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Universität Köln, hrsg. von Hans-Carl Nipperdey, 12. Band, München und Berlin 1961, S. 22 ff.), die den Begriff in seiner ursprünglichen (weiten) Bedeutung beibehalten.

Den Versorgungsbetrieben stellt Gerhard PUTTKAMMER (Die öffentlichen Nichtversorgungsbetriebe, Eine sozial- und wirtschaftspolitische Studie, Diss. Berlin 1930, Teildruck, insbes. S. 11 f.) den Begriff Nichtversorgungsbetriebe gegenüber und versteht darunter solche Betriebe, "die auf einem Gebiete tätig sind, das nicht als lebenswichtig aus gemeinwirtschaftlichen Gründen der privaten Initiative entzogen ist".

75) Die von Emil SAX (a.a.O., S. 185) vertretene (zugegebene sprachlich befremdende) "Einbeziehung der Wasserleitungen, Gas- und Kraftleitungen als Einrichtungen der Ortsveränderungen von Gütern unter den Begriff der Verkehrsmittel" und deren Subsumtion unter das Verkehrswesen hat sich nicht durchzusetzen vermocht.

Das gerade Gegenteil dazu stellt die Erste AusfAnw. vom 22. März 1939 (RMBliV S. 633) zu § 1 EigVO 1938 dar, die den Begriff stark einschränkt und als Verkehrsbetriebe nur einen begrenzten Kreis von Betrieben gelten läßt, die im Sinne Leopold L. ILLETSCHKOs (Transport-Betriebswirtschaft, Wien 1957, S. 5 und 123) als raumüberwindende (distanzvernichtende) T r a n s p o r t b e t r i e b e zu bezeichnen sind.

Wie Horst FRIEDRICH (Die Pflichtprüfung gemeindlicher Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, Diss. Berlin 1952, S. 5) zurecht betont, müssen vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus die in der obigen AusfAnw. aufgezählten Verkehrsbetriebe "um die Einrichtungen von Wirtschaftsbetrieben erweitert werden, die in einem unmittelbaren oder bestimmten Abhängigkeitsverhältnis zum eigentlichen Verkehr stehen"; damit sind vornehmlich die Fremdenverkehrsbetriebe gemeint.

76) Eine Legaldefinition des Begriffs Energieversorgungsunternehmen enthält § 2 EnergG. Sie ist laut Alfred BRAUN (Der

(kraft)werke. [77] Historisch ältester Teil der Versorgungswirtschaft ist die Wasserwirtschaft.[78] Die enge Verbindung von Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, die im Zusammenhang mit der zunehmenden Verschmutzung des Grundwassers entstanden ist, stellt heute die Gemeinden vor schwierige Aufgaben der Aufbereitung gebrauchten Wassers, Erschließung neuen Grund-, Quell- oder Oberflächenwassers und dessen Fortleitung. In der Energiewirtschaft, die durch die Entwicklung der Fernleitungstechnik überörtliche Versorgungszentren herausbildete, liegt der Schwerpunkt kommunalwirtschaftlicher Betätigung nicht mehr auf der Erzeugung von Gas und Strom, sondern auf deren Verteilung im Versorgungsgebiet. Hierher gehört auch die (eigenartigerweise regelmäßig in die öffentlichen Einrichtungen des Einzelplans 7 eingereihte) Straßenbeleuchtung, bei der erst das Gas, dann der Strom dominierte. In neuerer Zeit gewinnt die Wohnraumheizung über Fernleitungen immer größere Bedeutung. Die benötigte Wärme kann aus Heizwerken oder Heizkraftwerken [79] geliefert werden.

Was die Verkehrsbetriebe betrifft, so reicht die gemeindliche Betätigung vom städtischen Personenverkehr (mittels Autobussen, Straßen-, Untergrund-, Hoch- und Schnellbahnen) [80] über Kleinbahnen (wie Bergbahnen, Skilifte, Anschluß- und Industriebahnen), Parkhäuser, Hafen- und Umschlagsbetriebe (einschließlich Schlau-

---

Einfluß des Konzessionsabgabenrechts auf die Bilanzpolitik von Versorgungsunternehmen, Diss. München 1957, S. 1) sinngemäß auch auf "Versorgungsunternehmen der Wasserwirtschaft" anwendbar. Nach dieser Definition erstreckt sich der Begriff des Versorgungsunternehmens (Gegensatz: eigene Energieerzeugungs- bzw. sinngemäß eigene Wasserförderungsanlage) auch auf jene Betriebe, die nur nebenbetrieblich "öffentliche Energieversorgung" (Gegensatz: Eigenversorgung) betreiben.

77) Der Originalität halber sei vermerkt, daß es um die Jahrhundertwende Gemeinden gab, die sich lt. Helmut ROGGENBERG (Die Betriebskostenrechnung in der kommunalen Praxis, Ein Leitfaden für den öffentlichen Dienst, Stuttgart 1959, S. 16) auf die Erzeugung und Verteilung von D r u c k l u f t als damals vielversprechender Energiequelle verlegten.

78) Geht man über die moderne wasserwirtschaftliche Entwicklung, an die Carl Johannes FUCHS (siehe Fußnoten 55 und 56) anknüpfte, hinaus, so finden sich bereits im Altertum z.B. in Form der römischen Wasserversorgung die ersten wirtschaftlichen Betriebe der Gemeinden.

79) Heizwerke erzeugen für ihre Abnehmer nur Wärme und manchmal auch warmes Gebrauchswasser. Heizkraftwerke dagegen erzeugen aus einer Dampfmenge hohen Druckes zunächst Strom und anschließend aus demselben Dampf Wärme für die Fernheizung. Letzteres wird als "Kupplung von Kraft und Wärme" bezeichnet (vgl. Karl Beck: Gemeinden und Fernheizung, in: Der Städtetag, 1965, S. 33; der Aufsatz führt auf S. 37 das neuere diesbezügliche Schrifttum auf; darüber hinaus sei verwiesen auf Max Wolf: Städteheizung und städtische Stromversorgung rationeller durch die Heißluftturbine, in: Kommunaler Querverbund, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom VKU, Heft 18, Köln-Marienburg 1955, S. 4-26, und auf das Fachheft "Fernwärme" der Zeitschrift Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Nr. 135/136 vom März 1965.

80) Zum städtischen Personenverkehr gehören somit die öffentlichen Verkehrsmittel und nicht der vornehmlich innerhalb

sen- und Brückenbauten, Krane, Gleisbetriebe, Speicher- und Lagerhäuser, Reedereien und Speditionen), Fähr- und Schleppbetriebe sowie Flughäfen bis zu den mit dem Verkehr unmittelbar oder nur mittelbar verbundenen Fremdenverkehrsbetrieben (wie Fremdenverkehrsvereine, Hotel- und Gaststättenbetriebe, Wein- und Ratskeller, Gästehäuser, Campingplätze) [81] einschließlich der Kurbetriebe (Badeeinrichtungen, Brunnenbetriebe, Kurparks, Trinkhallen, Darbietungsbetriebe, Sportplätze usw.) [82]. Neben den Aufgaben, die es in jedem einzelnen Betrieb oder Teilbetrieb zu erfüllen gilt, obliegt den Gemeinden insbesondere die Pflicht, alle gemeindlichen Institutionen des Verkehrsbereiches aufeinander abzustimmen und sie in eine planvolle Verkehrsgestaltung einzubeziehen. Diese beschränkt sich nicht nur auf das Gemeindegebiet sondern ist im Rahmen des Nachbarortsverkehrs auch über die Gemeindegrenzen hinaus notwendig. Dabei kommt auch den Landkreisen als Eigentümer von Verkehrsbetrieben eine gewisse Bedeutung zu und zwar als Mitträger oder alleiniger Träger von nicht-bundeseigenen Eisenbahnen und dem diesen angegliederten Kraftverkehr.[83] Außerdem unterhalten die Landkreise reine Omnibusbetriebe oder sind an ihnen beteiligt.

Über den U m f a n g d e s g e m e i n d l i c h e n W i r t s c h a f t e n s im Versorgungs- und Verkehrssektor gibt es - im Gegensatz zu den anderen kommunalen Wirtschaftszweigen, deren diesbezügliche Berichterstattung äußerst unvollständig ist, sich zumeist mit den Angaben in den Haushaltsplänen erschöpft und wegen der großen Streuung des Besitzes schlecht auswertbar ist [84] - zwar lückenhaftes, aber dennoch aussagefähiges Zahlenmaterial. Danach beträgt der kommunale Anteil am

---

der Hygienewirtschaft tätige (aber auch für die Beförderung der Stadtbediensteten, also für den gemeindlichen Eigenbedarf zuständige) Fuhrpark.

81) Den gemeindlichen Fremdenverkehrsbetrieben kann entweder die Förderung des privaten Fremdenverkehrsgewerbes oder "eigennütziges" Gewinnstreben aufgegeben sein.

82) Von den Kurbetrieben sind die Badeanstalten (oben unter Einzelplan 5 eingefügt) zu unterscheiden. Bei ersteren verfolgt die Gemeinde primär wirtschaftliche Zwecke während dem hoheitlichen Bäderwesen mehr die Sorge der Gemeinden um Gesundheit und körperliche Ertüchtigung ihrer Einwohner immanent ist.

83) Als bedeutendere Beispiele solcher Betriebe führt A.F. NAPP-ZINN (Die Öffentliche Hand als Verkehrsunternehmer in der BRD, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 173. Band, 1961, S.275) die Euskirchener, die Mindener und die Schleswiger Kreisbahn an.

84) Eine Ausnahme bilden das Sparkassenwesen (siehe nächste Seite) und die gemeindliche W o h n u n g s w i r t s c h a f t. Nach dem Jahrbuch 1963/64 "Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft", hrsg. vom Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, 2. Teil, Köln 1965, S. 8-11, bezifferte sich der nominelle Wert der kommunalen Beteiligungen an gemeinnützigen Wohnungsbaukapitalgesellschaften und an Heimstätten am 31. Dezember 1963 auf rund 565 Mio. DM. Rechnet man die vom Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz (Hrsg., Öffentliche Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen, Ein Verzeichnis der Beteiligungen der öffentlichen Hand in der Bundes-

Nominalkapital von insgesamt 798 Versorgungs- und Verkehrsunternehmen (einschließlich der größeren Häfen [85]), aber ohne Fremdenverkehrsbetriebe) im Jahre 1956 rund 4,3 Mrd. DM oder 78,2 Prozent des in den Bilanzen der 491 Eigenbetriebe (von Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern) und 307 Kapitalgesellschaften (soweit die Gemeinden mindestens in Höhe der Sperrminorität beteiligt sind) ausgewiesenen Nennkapitals.[86] Nach den neuesten Untersuchungen des Statistischen Bundesamtes, die sich auf andere Erhebungseinheiten stützen, ergeben sich für das Berichtsjahr 1961 folgende Zahlen: die 884 kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen verteilen sich auf 717 Eigenbetriebe (Einbeziehung bedeutender Eigenbetriebe von Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern), die ein Stammkapital von 4,1 Mrd. DM bilanzierten, und auf 167 Kapitalgesellschaften (Kommunalanteil mindestens 50 Prozent des Nominalkapitals), deren Grund- bzw. Stammkapital 3,6 Mrd. DM betrug. Der Anteil dieser Eigenbetriebe und Gesellschaften an der gesamten Versorgungs- und Verkehrswirtschaft läßt sich nur unter Zuhilfenahme der bezahlten Lohn- und Gehaltssummen grob schätzen; dabei entfallen auf die hier einbezogenen Betriebe und Unter-

---

republik, Mainz 1957, als Manuskript vervielfältigt, Standort: Industrie- und Handelskammer Nürnberg) einzeln ermittelten und vom Deutschen Industrieinstitut (Hrsg., Das Wirtschaftsvermögen der öffentlichen Hand, Beiträge Heft 2, Köln 1963, S. 16) addierten Geschäftsanteile der Gemeinden an gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften hinzu, so erhöht sich dieser Betrag auf rund 573 Mio. DM.

Nach einer anderen Übersicht, die sämtliche wohnungswirtschaftlichen Gesellschaften zugrunde legt, waren die Gemeinden am 31. Dezember 1961 an 278 Wohnungsbau-GmbH und -AG in Höhe von 423,5 Mio. DM, das sind 46,3 Prozent aller Unternehmungen im Wohnungsbau und 31,5 Prozent ihrer Stamm- bzw. Grundkapitalsummen, beteiligt. Vgl. Claus Dörfelt: Gibt es eine öffentliche Wohnungswirtschaft?, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1962, S. 118.

85) Nach A.F. NAPP-ZINN (Die Öffentliche Hand als Verkehrsunternehmer in der BRD, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 173. Band, 1961, S.291) sind im Bundesgebiet die Städte die hervorragendsten Träger der H a f e n b e t r i e b e (nicht der Schiffahrt, die neben bedeutenden Reedereien des Bundes und der Länder großenteils ein privater Verkehrszweig ist). Von den 52 dem öffentlichen Verkehr dienenden Binnenhäfen (wobei die kleinsten Hafenplätze unberücksichtigt bleiben) sind 38 Häfen städtische Häfen, ein Hafen (Orsoy) gehört einem Kreis, sieben Häfen sind Eigentum von Ländern, nämlich Kehl von Baden-Württemberg, Aschaffenburg, Bamberg, Regensburg, Passau von Bayern, Gernsheim von Hessen und Ludwigshafen von Rheinland-Pfalz. Gemischtöffentlich sind organisiert der größte deutsche Binnenhafen Duisburg-Ruhrort (beteiligt sind Bund, Land NRW und Stadt), ferner die Häfen von Mannheim (Land BaWü und Stadt) und Wesseling (über die Köln-Bonner Eisenbahnen AG die Städte Köln und Bonn und ihre Landkreise). Gemischtwirtschaftliche Unternehmen sind drei Häfen am Mittellandkanal, an denen neben Privaten Städte und Kreise beteiligt sind.

86) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistik der BRD, Band 249: Jahresabschlüsse 1956 und DM-Eröffnungsbilanzen der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, Stuttgart

nehmen rund drei Viertel dieser Aufwendungen. [87] [88]

In der gemeindlichen B a n k- u n d V e r s i c h e r u n g s w i r t s c h a f t spielen die Sparkassen [89] und ihre Girozentralen eine überragende Rolle. Ende 1964 waren die berichtenden 864 Sparkassen und 12 Girozentralen mit Bilanzsummen von 92,7 Mrd. DM und 49,4 Mrd. DM zu rund 37 Prozent an den Bilanzsummen aller Kreditinstitute ohne das Zentralsystem beteiligt. Ihre Rücklagen nach § 10 Abs. 2 Ziff. 4 KWG 1961 [90] betrugen 4,5 Mrd. DM. [91] Die Sparkassen (einschließlich ihrer Girozentralen) sind für die finanziellen Transaktionen der Gemeinden von großer Bedeutung und zwar was (lang-, mittel- und kurzfristige) Finanzplanungen, (tägliche) Gelddispositionen und die Finanzierung anbelangt mit Hilfe von

Kontokorrentkrediten, Wechselkrediten, kurzfristigen Schuldscheindarlehen aus Sicht- und Termineinlagen und Betriebsmittelschatzanweisungen (auch kommunale Schatzwechsel, Schatzscheine genannt) als Kassen-, Ausgleichs- bzw. Liquiditätskredite; mit Hilfe von

mittelfristigen Schuldscheindarlehen aus Termin- und Spareinlagen, aus den Erlösen von Schuldscheinanleihen und Kommunalschatzanweisungen als Zwischen-, Ablösungs- bzw. Investitionskredite und mit Hilfe von

---

und Mainz 1960, insbes. S. 4 f.; ferner sei verwiesen auf Band 153 (enthaltend die Abschlüsse 1953), Band 183 (Abschlüsse 1954) und Band 213 (Abschlüsse 1955).

87) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie C: Unternehmen und Arbeitsstätten, Reihe 3: Öffentliche Unternehmen, I. Abschlüsse der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen für das Wirtschaftsjahr 1961, Stuttgart und Mainz 1965, insbes. S. 4; vgl. ferner in der gleichen Reihe die Abschlüsse 1957 bis 1960.

88) Interessant ist auch das Ergebnis, zu dem August ZIMMERMANN (Die finanziellen Leistungen der Gemeinden für den Nahverkehr, in: Kommunalwirtschaft, 1960, S. 308) gelangt. Danach wird im Nahverkehr die größte Zahl von Personen befördert, die etwa das Vierfache der Fahrgäste der Deutschen Bundesbahn ausmacht.

89) Abgesehen von den Sparkassen dürfen die Gemeinden Bankunternehmen nicht errichten (siehe z.B. Art. 75 Abs. 3 BayGO oder § 69 Abs. 3 NRWGO und die analogen Vorschriften in den übrigen GOen).

90) Die Sparkassen kennen kein Grund- oder Stammkapital und Geschäftsguthaben. Als haftendes Eigenkapital sind die Rücklagen anzusehen. Diese und die unbeschränkte Haftungsverpflichtung der Kommunen, die für sämtliche Verbindlichkeiten der Sparkassen einstehen, während eine umgekehrte Verpflichtung nicht gegeben ist (sog. einseitiges Haftungsverhältnis zwischen Gewährverband und Sparkasse), erfüllen die Garantiefunktion, die bei Gesellschaften das Nominalkapital und bei Genossenschaften die unbeschränkte oder beschränkte Haftpflicht der einzelnen Mitglieder übernehmen.

91) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die BRD 1965, Stuttgart und Mainz 1965, S. 398 f.

langfristigen Schuldscheindarlehen aus Spareinlagen (Sparkassen als Kapitalsammelbecken) und mittels Emissionskrediten aus Kommunalschuldverschreibungen (Sammelanleihen der Girozentralen oder Einheitsanleihen der Deutschen Girozentrale - Deutsche Kommunalbank -) [92] als Dauerkredite.[93]

19 200 Gemeinden (bei insgesamt 24 500 Gemeinden im Bundesgebiet) unterhielten am 31. Dezember 1964 rund 76 400 Sparkonten bei den Sparkassen. Davon entfielen somit auf jede von ihnen etwa vier Sparkonten und zwar mit einem durchschnittlichen Guthaben von über 43 050 DM.[94] Der den Gemeinden zur Verfügung gestellte Kommunalkredit wird für alle gemeindlichen Aufgabengebiete herangezogen; die langfristigen Darlehen hauptsächlich im Rahmen der kommunalen Hygiene- und Versorgungswirtschaft und für den Bau von Schulen, Krankenhäusern und Wohnungen. Den Sparkassen und ihren Girozentralen sind vielfach öffentliche Bausparkassen zur Pflege des kollektiven Bausparens und des nachstelligen Hypothekarkredits angeschlossen, so daß hier von einer mittelbaren wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden gesprochen werden kann.

Unmittelbar auf die Sparkassen, die als "Sonstige öffentliche Einrichtungen" dem Einzelplan 7 (Öffentliche Einrichtungen und Wirtschaftsförderung) angehören (freilich wegen ihrer öffentlich-rechtlichen Sonderstellung nur mit einer Teilrechnung), folgt der Unterabschnitt "Pfandleihanstalten". Das erscheint wegen der gemeinsamen Berührungspunkte sinnvoll: Pfandleihanstalten (auch Pfandkreditanstalten, Pfand- oder Leihhäuser oder Leihämter genannt) erhalten häufig ihr "Betriebskapital" von Sparkassen [95] und sind "Einrichtungen der vorbeugenden Armenpflege mit dem Zwecke, Minderbemittelte durch Gewährung billigen Kredits vor Verarmung und wirtschaftlichen Schädigungen zu schützen" [96]. Die Subsumtion der Sparkassen und Pfandkreditanstalten unter die öffentlichen Einrichtungen wird ihrer Aufgabenstellung jedoch nicht gerecht und erweist sich als unsystematisch. Obwohl bei den Pfandhäusern infolge ihrer Zweckbestimmung eine Gewinnerzielungsabsicht ausscheidet, spricht auf Grund des Stils ihrer Bewirtschaftung viel für die Einstufung (zusammen mit den Sparkassen) in die Wirtschaftsverwaltung. [97] Es sei noch erwähnt, daß als Nebenbetriebe der Leihanstalten die sogenannten Versteigerungsbüros fungieren, durch die unter anderem nicht eingelöste Pfänder unter den Hammer kommen.

---

92) Hierher gehören dagegen nicht die Kommunalobligationen (Sammelanleihen), die auf Grund von Darlehen an Gemeinden von Hypothekenbanken begeben werden.

93) Darüber hinaus treten die Sparkassen (meist unter Beteiligung der regionalen Girozentrale) bei der Unterbringung von Einzelanleihen größerer Städte und Kommunalverbände als Konsortien auf.

94) Lt. einer Sondererhebung der Sparkassenorganisation; siehe Deutscher Sparkassen- und Giroverband (Hrsg.): Jahresbericht 1964, Bonn 1965, S. 28.

95) Vgl. Heinrich Bleicher: Kommunale Finanzwirtschaftslehre, in: HdF, 2. Band, 1. Aufl., Tübingen 1927, S. 449.

96) Aus einem Urteil des PreußOVG vom 22. Juni 1888 (Register 9/418), zitiert nach Günter Mayer: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, Diss. Würzburg 1936, S. 6.

97) [illegible] 39 Kommunalen Leihanstalten stehen 14 Kgl. BayST (Ge-

Die gemeindliche Tätigkeit erstreckt sich auch auf die Versicherungswirtschaft. Damit sind nicht die Aufgaben der gesetzlichen Sozialversicherung angesprochen, die die bei den gemeindlichen Verwaltungsbehörden gebildeten Versicherungsämter wahrnehmen, sondern die auf Verträgen beruhenden Geschäfte (Vertrags-, Individual- bzw. Singularversicherung) der öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten, an denen Gemeinden (in ihrer Eigenschaft als Gründungskörperschaften und damit als Muttergemeinwesen) unmittelbar [98] oder mittelbar (z.B. über die regionalen Sparkassenorganisationen) [99] beteiligt sind. Diese öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten arbeiten als Zwangs-, Monopol- oder Wettbewerbsanstalten in einer Vielzahl von Versicherungssparten, wobei besonders die Gebäude-Feuerversicherung hervorgehoben sei [100], und besorgen etwa 15 % des gesamten Versicherungsgeschäfts [101]. Den Gedanken der gemeindlichen Selbstverwaltung und Selbsthilfe verwirklichen am reinsten die kommunalen Schadenausgleiche, bei denen es sich um, auf regionaler Basis bestehende, in Bürogemeinschaften zusammengeschlossene gemeindliche Einrichtungen in der Rechtsform nicht rechtsfähiger Vereine oder (nach anderer Auffassung) von Gesellschaften des bürgerlichen Rechts handelt. Sie dienen in der Hauptsache zur Regulierung von Schadenersatzansprüchen gegen ihre Mitglieder (Gemeinden, Gemeindeverbände und rechtlich selbständige gemeindliche Institutionen) aus Haftpflichttatbeständen. [102] Ähnlich verhält es sich mit dem Versicherungsschutz, den die privatrechtlichen Gemeindeorganisationen, wie der Versicherungsverband für Gemeinden und Gemeindeverbände (VVaG), Köln, und der Württembergische Versicherungsverein (VVaG), Stuttgart, gewähren.

---

meindeeinrichtungen, in: KommHdb., 2. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1957, S. 898) in der BRD etwa 130 private Pfandkreditanstalten gegenüber. Bei den gemeindlichen Leihhäusern hat sich teilweise eine rechtliche Verselbständigung durchgesetzt: z.B. wird die Städtische Pfandleihanstalt Stuttgart in Form einer AG, das Leihamt von Mannheim als Anstalt des öffentlichen Rechts betrieben.

98) Z.B. Badischer Gemeinde-Versicherungsverband, Karlsruhe; Feuersozietät Berlin; Lebensversicherungsanstalt Berlin; Feuer-Versicherungsanstalt der Freien und Hansestadt Bremen; Hamburger Feuerkasse; Hohenzollerische Feuerversicherungsanstalt, Sigmaringen.

99) Z.B. Öffentliche Versicherungsanstalt des Badischen Sparkassen- und Giroverbandes, Mannheim; "Bayern" - Öffentliche Anstalt für Volks- und Lebensversicherung, München.

100) Das älteste Institut ist die seit 1676 bestehende General-Feuercasse Hamburg (vgl. Wilhelm Bukow: Fiskalwirtschaft - Position und Aufgabe; in: Der Volkswirt, Nr. 21 vom 22. Mai 1964, S. 978).

101) Ohne Verfasserangabe: Versicherungsanstalten, öffentlich-rechtliche, in: Dr. Gablers Wirtschafts-Lexikon, 2. Band, 6. Aufl., Wiesbaden 1965, Sp. 1683.

102) Der Wunsch nach einer besseren Risikoverteilung in den einzelnen kommunalen Schadenausgleichen führte 1923 zur Gründung des Allgemeinen Kommunalen Haftpflichtschadenausgleichs (AKHA) mit Sitz in Bad Homburg, der u. a. die Aufgaben einer Art Rückversicherung erfüllt.

Nach diesen mehr oder weniger typischen gemeindlichen Wirtschaftszweigen sei noch auf die - bedingt durch die Wirtschaftsordnung in der BRD - atypische wirtschaftliche Betätigung der Kommunen hingewiesen.[103] Damit ist die gemeindliche Betätigung in der I n d u s t r i e, im H a n d e l und im H a n d w e r k gemeint. Geschichtlicher Ausgangspunkt industriellen Gemeindeeigentums sind häufig die Manufakturen des 18. Jahrhunderts u. a. für Porzellan, Tuch, Papier und Metallbearbeitung. Darüber hinaus sind die Gemeinden neben anderen öffentlichen (gemischt öffentlichen Unternehmen) oder privaten Mitgesellschaftern (gemischtwirtschaftliche Unternehmen) heute (vielfach erheblich verschachtelt) an Salinen, Braun- und Steinkohlenbergwerken und Unternehmen beteiligt, die Kraftstoff, elektrotechnische Maschinen, Transformatoren, Schnellwaagen, Geschirrspül- und Kühlmaschinen herstellen.[104] Überwiegend dem gemeindlichen Eigenbedarf dienen die zumeist den einzelnen Ressorts zugeordneten Beschaffungsstellen[105] für Büromaterial, Reinigungsgeräte, Dienstkleidung, schulische Lehr- und Lernmittel, Sportgeräte, Lebensmittel (insbesondere für die städtischen Krankenhäuser), ärztliche Bedarfsartikel, Baustoffe, Pflanzen und Blumen, Kraftfahrzeuge und für Brennstoffe. Die Beschaffungsstellen für Brennstoffe betreiben manchmal auch in Form von privatrechtlichen Gesellschaften den Kohlen-

---

103) Die Frage, was als typische oder atypische gemeindliche Wirtschaftsbetätigung bezeichnet werden kann, läßt sich nicht für alle Zeiten und Orte gleichermaßen beantworten. Sie hängt von der jeweils geltenden Wirtschaftsordnung ab und wird beispielsweise hinsichtlich Merkantilismus, Liberalismus, Verkehrswirtschaft oder Zentralverwaltungswirtschaft unterschiedlich interpretiert. Vgl. dazu die Arbeit von Alfred KRIMMEL (Die Erwerbswirtschaft der öffentlichen Hand zwischen individueller Freiheit und kollektiver Bindung der Wirtschaft, Diss. Nürnberg 1963, insbes. S. 33 ff. und 61 ff.), der allerdings auf den Staat insgesamt abzielt, was eine Transformierung auf den Bereich der Gemeinden erforderlich macht.

Als einschlägige Literatur sei hervorgehoben: Hans Ritschl: Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, Zur Erkenntnis der dualistischen Wirtschaftsordnung, Tübingen 1931; Ludwig von Mises: Die Gemeinwirtschaft, 2. Aufl., Jena 1932; Eduard Heimann: Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 1. Teil, München und Leipzig 1932, S. 1-34; Hans Ritschl: Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus, ebenda, S. 35-80.

104) Diese Angaben extrahierte der Verfasser aus Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Die öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik und in Berlin, Eine vorläufige Übersicht, Köln-Deutz 1957, S. 141 ff.

105) In Kriegs- und Katastrophenzeiten erweitert sich infolge der Rationierung der wichtigsten Lebensbedürfnisse das Aufgabengebiet der gemeindlichen Beschaffungsstellen, um eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten; vgl. die Lebensmittelämter, Kohlen- und Bekleidungsstellen und andere kriegs- bzw. notwirtschaftliche Kommunalbetriebe.

handel [106]). Außerdem sind hier die den kommunalen Kliniken angeschlossenen Apotheken und (heute) in seltenen Fällen der Handel der gemeindlichen Versorgungsbetriebe mit Apparaten der Wasser- und Gasinstallation, mit Elektrogeräten und ähnlichen Artikeln zu nennen [107]). Hinzu kommen vereinzelt, regelmäßig als Annexe gemeindlicher Betriebe bestehende handwerkliche Einrichtungen, wie Werkstätten aller Art (Tischler-, Glaser-, Schlosser-, Schuhmacher-, Schneiderwerkstätten, Spezialschleifereien z.B. für Gartenmaschinen [108]), Installationsbetriebe), (Buch- und Formular-) Druckereien, die Pappschachtelfabrikation für Archivakten [109]), Buchbindereien, und (innerhalb der gemeindlichen Krankenanstalten arbeitende) Bäckereien, Metzgereien und Wäschereien.

Der obige Katalog gemeindlicher Betriebe macht deutlich, wie differenziert die Gemeindewirtschaft ist.[110]) Aus dieser Verschiedenartigkeit der kommunalen Tätigkeit resultieren die vielfältigen betrieblichen Eigentümlichkeiten. Diesen sind die folgenden Ausführungen gewidmet. Dabei wird weniger auf spezifische einzelbetriebliche Merkmale abgestellt, als auf die die meisten Betriebe gemeinsam kennzeichnenden betriebswirtschaftlichen Besonderheiten.

II. Betriebswirtschaftliche Besonderheiten gemeindlicher Betriebe

1. Infrastruktur und besondere Marktsituation

Als Motive für die gemeindliche Wirtschaftsführung wurden Notwendigkeiten ordnender, fördernder und fiskalischer Art genannt. Ein Ziel, namentlich der ordnenden Betätigung, ist die Schaffung einer kommunalen Infrastruktur [111]), das heißt von Einrichtungen, die Grundvoraussetzung für das menschliche Zusammenleben innerhalb der Gemeinde sind. Dieser Unterbau

---

106) Vgl. z.B. die Frankfurter Kohlen- und Koks-GmbH, Frankfurt a.M.

107) Wie das private Baugewerbe (siehe Fußnote 64) beklagt sich das private Installationsgewerbe über eine allzu ausgedehnte gemeindliche Betätigung in seinem Geschäftsbereich. Vgl. Wilhelm Duhmer: Das öffentliche Vermögen, Ein Problem der organischen Finanz- und Steuerreform, Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Heft 35, Bonn o.J., 1955, S. 46 f.

108) Von Erich THIESS (Entwicklung und betriebswirtschaftliche Grundlagen der Gemeinderevision, in: ZfhF, 1935, S. 385) übernommen. Inwieweit die Gemeinden gegenwärtig derlei Betriebe unterhalten, konnte nicht festgestellt werden.

109) Darauf weist Johannes KÖHLER (a.a.O., S. 38) hin, der als Beispiel die Stadt Köln zitiert.

110) Ernst WALB (Die Problematik der Kameralrechnung, in: ZfhF, 1937, S. 417) spricht geradezu von einer durch die "wesenseigene" "Betriebsvielzahl" bedingten "Sondernatur" der Gemeindewirtschaft.

ist umso umfassender, je höher entwickelt die Wirtschaft ist.[112] Die gemeindliche Ausstattung mit Betrieben der Infrastruktur erfolgt also in erster Linie nach technisch-rationalen Überlegungen, wirtschaftspolitische Doktrinen finden nur begrenzt Berücksichtigung. Damit wird die Frage, was als typische oder atypische gemeindliche Betätigung anzusehen ist, hinsichtlich der g e m e i n d l i c h e n G r u n d e i n r i c h t u n g e n großenteils unabhängig von der Wirtschaftsordnung beantwortet. Freilich nicht gänzlich ohne diese, da es manchmal schwierig sein kann, dem einen oder anderen Betrieb die Infrastruktur-Eigenschaft zuzuerkennen. Für viele Anstaltsbetriebe, wie Schulen, Altersheime und Krankenhäuser und für die Betriebe der Hygiene-, Versorgungs- und Verkehrswirtschaft ist das einfach zu beurteilen, da sie die Aufgaben des gemeindlichen Unterbaus a m r e i n s t e n verkörpern. Problematisch kann aber die Einstufung z.B. der Sparkassen sein, da sie einerseits die Kreditversorgung jener Bevölkerungsgruppen sichern, die von privaten Bankunternehmungen aus Rentabilitätserwägungen vernachlässigt werden würden, aber auf der anderen Seite ausgesprochen privatwirtschaftliche Geschäfte betreiben und sich dann nur noch um Nuancen von Banken der privaten Wirtschaft unterscheiden.[113] Dennoch läßt sich konzipieren, daß die Mehrzahl der gemeindlichen Verwaltungs- und Wirtschaftszweige regelmäßig - wenn auch wie die Sparkassen in einer Art M i s c h f o r m - als Vorbedingung der gesellschaftlichen Existenz und als Basis für die Funktionsfähigkeit des gesamten wirtschaftlichen Lebens primäre (und insbesondere auf die kommunalen Wirtschafts-

---

111) Der Begriff Infrastruktur (engl. infra structure) findet sich erstmals im amerikanischen Militärwesen und bezeichnete dort die strategisch wichtigen Anlagen, wie Flugplätze, Kasernen, Depots, Verkehrs- und Fernmeldeverbindungen.

112) Unter der Annahme eines allgemeinen wirtschaftlichen Wachstums ist der von Gerhard ISENBERG (Regionale Wohlstandsunterschiede, Finanzausgleich und Raumordnung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1956, S. 67) aufgezeigten "Tendenz der steigenden Bedeutung der öffentlichen Grundeinrichtungen" beizupflichten.

113) Hingewiesen sei auch auf die interessante Fragestellung im staatlichen Bereich, inwieweit etwa den Schlüsselindustrien eine Bedeutung als Grundeinrichtung (z.B. für die Vollbeschäftigungspolitik) zukommt.

zweige bezogen: primärwirtschaftliche) Aufgaben erfüllen.[114]

Heute - unter dem Begriff D a s e i n s v o r s o r g e [115] zusammengefaßt - obliegt den Gemeindebetrieben somit grundsätzlich eine Vorhalte- bzw. Bereitschaftspflicht und die im gegebenen Fall obligate Versorgung (im weiteren Sinne, also nicht nur mit Wasser und Energie, sondern auch mit Verkehrsleistungen, Straßen, Wohnungen, Stadtreinigung, Krediten usw.) der Gemeindebürger. Diese werden auf ihrem Weg von der Wiege bis zur Bahre nahezu lückenlos von den kommunalen Betrieben begleitet. Um den Verpflichtungen gerecht zu werden, bedarf es einer präventiven Gemeindewirtschaftspolitik, die die Betriebspolitik der einzelnen Betriebe determiniert. Namentlich deren Planungen sind weitgehend vom städtischen Entwicklungsprogramm abhängig, das aus vielen Teilprogrammen, wie der Erschließung neuen Baugeländes, Projektierung einer z. B. einschienigen Energiebelieferung, Förderung des Mittelstands, Eingliederung von Vertriebenen usw. besteht.[116] Die jederzeit sichere, aus-

---

114) Im Hinblick auf den weiteren Begriff der öffentlichen Unternehmung spricht R. ZAHND (Grundfragen der öffentlichen Unternehmung, in: Aktuelle Fragen der Unternehmung, Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre, Gedenkschrift für Alfred Walther, hrsg. von Hans Ulrich und Fritz Trechsel, Bern 1957, S. 196) in diesem Zusammenhang von einer volkswirtschaftlichen Basisfunktion (namentlich wenn sie Träger sog. öffentlicher Dienste ist).

115) Der Begriff Daseinsvorsorge stammt von Ernst FORSTHOFF (Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart und Berlin 1938, abgedruckt in Ernst Forsthoff: Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, res publica Beiträge zum öffentlichen Recht, hrsg. von Ernst Forsthoff, 1. Band, Stuttgart 1959, S. 27; ferner derselbe: Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Vortrag, Köln-Marienburg 1958, insbes. S. 11 ff.), der ihn allerdings stark einengt und ihn nur auf die Befriedigung mit den lebensnotwendigen Gütern bzw. Dienstleistungen Wasser, Gas, Elektrizität und Verkehr bezieht (vgl. dazu die Analyse der Forsthoffschen Gedanken durch Viktor WEIDNER: Zur Problematik privater und öffentlicher Daseinsvorsorge, in: ZfdgVersich.wiss., 1961, S. 141-238, insbes. S. 169 und 180).

Ausgangspunkt der Bezeichnung ist wahrscheinlich der von Karl JASPERS (Die geistige Situation der Zeit, Berlin 1931, S. 29) geprägte Begriff Daseinsfürsorge.

116) Vgl. dazu im einzelnen Werner Jacobi: Versorgungswirtschaft und kommunale Entwicklungsplanung, in: Der Städtetag, 1958, S. 500-502; Hans Kistenmacher: Wechselbeziehungen zwischen der wirtschaftlichen Struktur und dem Kommunalbereich, Untersuchungen zur kommunalen Strukturforschung und Entwicklungsplanung, dargestellt am Beispiel der Stadt Schwäbisch Hall, Diss. Tübingen 1962 .

reichende und billige Versorgung (im weiteren Sinne) erfordert krisenfeste und abgewogen dimensionierte betriebliche Vorkehrungen.

Dem tragen die gemeindlichen Wasser-, Gas-, Elektrizitäts- und Heizwerke anschaulich Rechnung. Ihre dreifache betriebliche Leistung umschließt Gewinnung [117] oder Erzeugung, Verteilung (d.h. Fortleitung bzw. Verteilung "en gros" und unmittelbare Versorgung des Letztverbrauchers) und Vertrieb.[118] Sowohl von den Aufgaben als auch von den technischen Anlagen (insbesondere der Verteilung) her, stellen die Versorgungsbetriebe die Exponenten gemeindlicher Grundeinrichtungen dar. Wasser, Gas, Strom und neuerdings Fernwärme können - von wirtschaftlich nicht ins Gewicht fallenden Ausnahmen abgesehen - dem einzelnen Abnehmer nur durch ein eigenes Leitungssystem zugeführt werden. Dieses verbindet ständig Produzent und Konsument, so daß letzterer zu jeder Zeit Lieferungen beanspruchen kann; umgekehrt ist ersterer gezwungen, seine Anlagen stets vorzuhalten und zwar im Umfang des Spitzenbedarfs einschließlich der notwendigen Reserven. Die Installierung großer, vielfach unausgenutzter Kapazitäten ist aber unumgänglich, weil in der Stromversorgung überhaupt nicht, in der Wasser-, Gas- und Wärmeversorgung im Verhältnis zum Durchsatz nur geringfügig gespeichert werden kann.[119] Die Transportleistung ist also ein wesentlicher Teil der Gesamtleistung. Das über das Gemeindegebiet weitverzweigte Netz von Rohr- und Drahtleitungen, das unter der Straßendecke verlegt ist, bildet im wahren Sinn des Wortes einen Unterbau für den kommunalen Organismus. Der Hinweis auf die unterirdische Stadt, die die Existenz der sichtbaren begründet, illustriert treffend diese grundlegende

---

117) Von Gewinnung wird bei der Wasserversorgung gesprochen, da es sich hier um die Aufbereitung oder Erschließung von bereits vorhandenem Wasser handelt.

118) Diese Dreiteilung der Versorgungsleistung, die in jüngerer Zeit vor allem von Hans VOGT (Probleme der Versorgungswirtschaft, München 1950, insbes. S. 16) propagiert wurde, hat sich heute allgemein eingebürgert.

119) Es ist unverständlich, wieso F. JOSS (Kostenstruktur von Straßenbahn, Trolleybus und Autobus, in: Die städtischen Verkehrsmittel, Gegenwartsfragen des städtischen Personenverkehrs, hrsg. vom Seminar für Verkehrspolitik (Walter Fischer), Schriftenreihe des Seminars für Fremdenverkehr und Verkehrspolitik an der Handels-Hochschule St. Gallen, Nr. 12, Zürich und St. Gallen 1953, S. 118) das Gegenteil behauptet und von einer weitgehend möglichen Speicherung im Bereich der Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke spricht.

Situation.[120] Diese wird demonstriert durch das Schema des Querprofils einer städtischen Straße [121] mit Wasserhauptleitung, Wasseranschlußleitung, Gashauptrohr, Gasanschlußleitung, Hochspannungskabel, Licht- und Kraftverteilungskabel, Fernheizkanal und Kondensleitung; außerdem noch Abwasserhauptkanal und Anschlußleitung für die Hauskanalisation (Abwasserleitung).

Ähnliche Verhältnisse finden sich bei den gemeindlichen Verkehrsbetrieben (ohne die Fremdenverkehrsbetriebe). Hier dominiert ebenfalls die Vorhaltung, sei es von Kaianlagen, Flughäfen, Betriebsmitteln oder Arbeitskräften. Ein Dienstleistungsbetrieb, wie der Verkehrsbetrieb, verfügt gewöhnlich nicht über Stapelware; seine angebotene Beförderungsleistung verfällt bei Nichtinanspruchnahme. Damit er die ihm aufgegebene Funktion des (Massen-) Transportes erfüllen kann, bedarf es eines ausgedehnten, den ö f f e n t l i c h e n V e r k e h r s r a u m einnehmenden, regelmäßig befahrenen Linien- bzw. (bei Schienenfahrzeugen) Leitungsnetzes, dem wiederum infrastrukturelle Bedeutung zukommt.

Infrastrukturell von Bedeutung sind auch die hygienewirtschaftlichen Betriebe, denen grundsätzliche Aufgaben der (vorbeugenden) Pflege der Volksgesundheit übertragen sind. Darüber hinaus garantieren die Betriebe der anderen kommunalen Wirtschaftszweige die Aufrechterhaltung des Lebens in der Gemeinde, wenngleich sie nicht so unmittelbar und ausschließlich als Unterbau wirken.

Auf der Funktion der gemeindlichen Grundeinrichtungen beruht deren besondere Marktstellung. Die Vorhaltung lebenswichtiger Anlagen und die Versorgung (im weiteren Sinne) mit gemeine Vitalbedürfnisse deckenden Leistungen hat zur Folge, daß die Kommunalbetriebe vielfach M o n o p o l b e t r i e b e sind.[122] Das gilt vor allem für die an Leitungsnetze gebundenen Betriebe,

---

120) Vgl. Ernst Kaußmann: Die kommunale Versorgungswirtschaft, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1959, S. 420.

121) Unberücksichtigt bleiben die Fernmeldekabel, da sie in der Regel staatliche und keine kommunalen Grundeinrichtungen sind.

122) Der Monopolbetrieb wird von Artur RICHTER (Die Betriebssatzung, das Organisationsstatut der Eigenbetriebe, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des

die als Netzmonopole[123] die Einwohner versorgen. Dabei handelt es sich aber nicht, wie Emil MAGNUSSEN[124] feststellt und wie es Hellmut NICKLISCH[125] zu motivieren sucht, um ein natürliches Monopol - das Beispiel US-amerikanischer Städte zeigt, daß Versorgungsbetriebe (oder auch Verkehrsbetriebe) durchaus miteinander konkurrieren können - wohl auch nicht um ein "tatsächliches Monopol", das Walter BREUNIG[126] anführt, sondern um ein auf Konzessionsvertrag (der das Ausschließlichkeitsrecht der Wegebenutzung und damit zugleich der Belieferung zuerkennt) und Demarkationsvertrag (Vereinbarung zweier Konkurrenten über die Abgrenzung eines Versorgungsraums) begründetes rechtliches bzw. vertragliches (Leitungs- und Gebiets-) Monopol. Ob diese Monopolstellung für den Abnehmer der Leistungen vorteilhaft ist, insbesondere wegen der nur einmaligen Verlegung von Leitungen, der breiteren Streuung der Verbraucher und ihrer sich teilweise ausgleichenden Konsumgewohnheiten und der damit zu erwartenden billigeren Tarifgestaltung, oder ob sich daraus für den Abnehmer Nachteile ergeben, weil infolge des mangelnden Wettbewerbs kein Zwang zu möglichst rationeller Bewirtschaftung besteht, damit höhere Kosten verursacht werden und höhere Entgelte zu fordern sind, darauf kann hier nicht näher eingegangen werden.

Der Vielzahl von Nachfragern steht also regelmäßig nur ein Anbieter gegenüber, d. h. das Angebot der betreffenden Ver-

---

deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 42) treffend als P r o t o t y p (hervorgehoben durch den Verf.) der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden charakterisiert.

123) Arnold KÖTTGEN (Gemeindliche Daseinsvorsorge und gewerbliche Unternehmerinitiative im Bereiche der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, hrsg. von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen, 34. Band, Göttingen 1961) bezeichnet sie als kommunale Versorgungsmonopole, Kommunalmonopole (S. 23), Verwaltungsmonopole (S. 41), kommunale Monopoleinrichtungen (S. 77), Monopolbetriebe (S. 73) und als Monopolunternehmungen (S. 83).

124) Emil Magnussen: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen, Diss. Münster 1952, S. 6.

125) Hellmut Nicklisch: Kommunale Betriebe, in: HWdB, 2. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 3206.

126) Walter Breunig: Der Eigenbetrieb der DGO als Rechtsform der kommunalen Unternehmen, Eine Untersuchung über die Entwicklung und bisherige Rechtsform der gemeindlichen Wirtschaftstätigkeit, sowie über ihre heutigen rechtlichen Grundlagen, Diss. Heidelberg 1942, S. 109; ebenso Alfred Braun: Der Einfluß des Konzessionsabgabenrechts auf die Bilanzpolitik von Versorgungsunternehmen, Diss. München 1957, S.2.

sorgungsleistung ist monopolisiert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß nur eine a n g e n ä h e r t e M o n o p o l s t e l l u n g vorhanden ist, denn einmal wird das Monopol durch Substitutionskonkurrenz (z.B. der verschiedenen Energie- und Wärmeträger Strom, Gas, Heizöl, Koks, Kohle) eingeschränkt; freilich ist die Wettbewerbsfähigkeit der Surrogate unvollkommen, weil die Elektrizität als Beleuchtungsquelle und als Antrieb für Haushaltsgeräte eine echte Vorrangstellung einnimmt. Zum anderen bilden die Eigenanlagen der industriellen Unternehmungen eine latente Konkurrenz und drittens - darauf weist Marcell PLOCHG hin [127] - können nach Ablauf von Konzessions- und Demarkationsverträgen benachbarte Unternehmen mit günstigeren Tarifen um das Versorgungsgebiet konkurrieren, was als konjekturale Konkurrenz bezeichnet werden soll. [128] Allerdings verursachen die installierten Anlagen eine gewisse Stabilität von der Nachfrageseite her, eine Erscheinung, die der monopolartigen Situation förderlich ist. Das trifft jedoch nur für bestehende Verhältnisse und nicht für neue Projekte zu.

Ohne der Gefahr einer Verallgemeinerung zu erliegen, kann festgestellt werden, daß diese Gesichtspunkte in gewissem Umfang auch für viele andere wirtschaftliche Betriebe der Gemeinde gelten. Deutlich tritt das bei den kommunalen Verkehrsbetrieben zu Tage. Auch sie können sich nicht rein monopolistisch verhalten. Die Leistungen der Verkehrsmittel sind häufig substituierbar, ganz gleich ob es sich um Straßenbahnen, Schnellbahnen, Omnibusse oder Personenkraftwagen handelt; selbst Motor- und Fahrräder und sogar der Fußgängerverkehr erweisen sich zum Teil als Substitutionsmittel [129]. Diese sind jedoch - wenigstens was die Massenbeförderungsmittel untereinander anbelangt - vielfach ebenfalls in gemeindlicher Hand, so daß insgesamt gesehen

---

127) Marcell Plochg: Kommunale Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, in: Staatslexikon, 4. Band, 6. Aufl., Freiburg 1959, Sp. 1164.

128) Diese Art von Wettbewerb wird seit langem von der Elektrizitätswirtschaft vollendet gepflogen und auch die Gaswirtschaft zeigt lt. Horst NEUMANN (Die Finanzierung gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Diss. Frankfurt a.M. 1951 S. 11) seit 1924 mit der Entstehung der Kokereiferngasversorgung diese Tendenz. Mit anderen Worten: der Monopolcharakter der kommunalen Betriebe geht durch die Konkurrenz der Fernlieferer mehr und mehr verloren.

129) Lt. Horst FRIEDRICH (a.a.O., S. 25) führen die Verkehrsbetriebe zeitweilig statistische Erhebungen über die Zahl der Radfahrer durch, um aus dem Ergebnis ihre eigene zukünftige Entwicklung abzuleiten.

wiederum die Monopolstellung gestärkt wird. Monopolartig ist ferner die Situation bei den Betrieben der Hygienewirtschaft. Mit Ausnahme der Abwasserbeseitigung, die (aus ökonomischen Gründen wird das Kanalisationsnetz nur einmal verlegt) ein Leitungs- und Gebietsmonopol besitzt, stützen sich Straßenreinigung, Müll- und Fäkalienabfuhr und Schlacht- und Viehhof regelmäßig auf ein mit rechtlichem Zwang zum Anschluß und zur Benutzung ausgestattetes Gebietsmonopol, das aber durchbrochen bzw. umgangen werden kann durch private, preislich günstiger liegende Außenseiter oder durch die Abwanderung von Benutzern nach benachbarten Gemeinden.

Räumlich bedingt ist auch die "Markt"-Situation der Gemeindebetriebe in der Land-, Forst-, Bau-, Wohnungs-, Bank- und Versicherungswirtschaft, weniger in der Industrie, mehr im Handel und Handwerk. Soweit diese Kommunalbetriebe ergänzende (d.h. die von privaten Unternehmern nicht ausgefüllten Wirtschaftszweige unterstützende) und wirtschaftsfördernde Aufgaben wahrnehmen, tragen sie ebenso monopolähnlichen Charakter. Ihre Tätigkeit erstreckt sich - und dabei ist es ohne Bedeutung, ob jene Betriebe zuvörderst der gemeindlichen Eigenbedarfsdeckung dienen oder der Versorgung (im weiteren Sinn) der Bevölkerung, wie etwa die oben angeführten versorgungs-, verkehrs- und hygienewirtschaftlichen Betriebe - auf das Gemeindegebiet und dessen Einwohner. Der "Markt" aller dieser Betriebe ist nicht nur örtlich bestimmt, sondern auch zeitlich bestimmbar. Er ist im ganzen nicht anonym, vielmehr gekennzeichnet durch fest umrissene Aufträge seitens des gemeindlichen Abnehmers oder durch stetigen, überschaubaren Absatz an die Gemeindebürger. Damit unterliegt der "Markt" weitgehenden Bindungen, während andererseits die Verhaltensweise der Betriebe reglementiert ist. Deshalb dürfte es sinnvoll sein, nicht mehr von einer Marktstellung bzw. Marktsituation zu sprechen, sondern - zugespitzt formuliert - von einer P l a n s t e l l u n g der kommunalen Betriebe. Daß dies nicht der Fall ist bei industriellen gemeindlichen Betrieben und bei jenen, die hauptsächlich an fiskalischen Zwecken orientiert sind und uneingeschränkt am allgemeinen Wirtschaftsverkehr teilhaben, bedarf keiner näheren Erläuterung.

2. Besondere Aufgabenstellung und Willensbildung

Die Planstellung kommunaler Betriebe wird durch das ö f f e n t l i c h e I n t e r e s s e gerechtfertigt, das man ihnen entgegenbringt. Dieses Interesse - von Alfred AMONN als Gemeininteresse [130], von Robert LIEFMANN als allgemeines Interesse benannt [131] - resultiert aus dem öffentlichen (Eigen-) Bedarf der Gemeinde (z.B. Strom für Straßenbeleuchtung und Straßenbahnen) und aus den gemeinen Vitalbedürfnissen der Einwohner. Die Befriedigung dieser "reinen" und "anteiligen Gemeinschaftsbedürfnisse" - Ausdrücke, die Hans RITSCHL verwendet und die den gesamtheitlichen Zweck deutlich machen [132] - soll aus Gründen des Gemeinwohls [133] bzw. Bürgerwohls [134] nach gemeinnützigen [135] Gesichtspunkten erfolgen. Mit anderen Worten:

---

130) Alfred Amonn: Privatwirtschaftliche Einnahmen, in: HdF, 1. Band, 1. Aufl., Tübingen 1926, S. 364.

131) Robert Liefmann: Die Unternehmungen und ihre Zusammenschlüsse, 1. Band: Die Unternehmungsformen mit Einschluß der Genossenschaften und der Sozialisierung, 4. Aufl., Stuttgart 1928, S. 256 und 269.

132) Hans Ritschl: Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 1. Teil, München und Leipzig 1932, S. 45.

Eine ähnliche Bezeichnung verwendet Ludwig MÜLHAUPT (Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Gemeindewirtschaft und die Problematik ihrer Messung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1941, S. 96), der von "Gemeinschafts- und Sammelbedürfnissen mit anteiligem Gemeinschaftsinteresse" spricht. Bei Albert BERCHTOLD (Organisation und Bewirtschaftung gemeindlicher Eigenbetriebe nach der EigVO 1938, Diss. Erlangen 1947, S. 72) findet sich der Begriff weitverbreitete Kollektivbedürfnisse.

133) Erwähnt seien die diesbezüglichen Ausführungen von Karl BÜCHER (Die wirtschaftlichen Aufgaben der modernen Stadtgemeinde, Vortrag, Leipzig 1898, insbes. S. 19).

134) Vgl. Marcell Plochg: a.a.O., Sp. 1164.

135) Der Begriff "g e m e i n n ü t z i g" wird hier nicht im rechtswissenschaftlichen, insbes. steuerrechtlichen Sinn verstanden (siehe § 17 StAnpG und GemeinnützigkeitsVO), sondern im wirtschaftswissenschaftlichen mit der Bedeutung 'unmittelbar öffentlichen Aufgaben zu dienen bestimmt'. Vgl. dazu Hans Winckelmann: Gemeinnützige Betriebe, in: HWdB, 2. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 2160-2163; ferner die zahlreichen betreffenden Veröffentlichungen Gerhard WEISSERs (u.a.): Die Lehre von den öffentlichen und sogenannten gemeinnützigen Wirtschaften, Ein Beitrag zur Ausbildung normativer Wirtschaftslehren, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1937, S. 70-115; derselbe: Beitrag zur Diskus-

Dem vielfach massenhaft auftretenden Einzelbedarf der Individuen, der sich als Massen-, Sammel- bzw. Gemeinbedarf äußert, ist an einem gleichmäßigen, einwandfreien und wohlfeilen [136] betrieblichen Angebot gelegen.

Dem Auftrag zur s t ö r u n g s f r e i e n B e d a r f s - d e c k u n g kommen die Betriebe zunächst durch die (bereits erwähnte) Vorhaltung lebenswichtiger Anlagen nach. Die in der gemeindlichen Hand vereinten Betriebe (Monopolbetriebe) genügen aber nach Ansicht von Karl OSTERKAMP [137] nicht den bedarfsbedingten Anforderungen, weil die gemeindlichen Betriebe häufig zu sehr von den Vorleistungen der privaten Wirtschaft abhängig sind; vielmehr ist dem vielfach horizontalen Zusammenschluß noch eine vertikale Koordination innerhalb der öffentlichen Wirtschaft hinzuzufügen, z.B. durch einen Verbund zwischen Braunkohle, Steinkohle, Wasserkraft und Energieerzeugung. Die Sicherheit der Versorgung der Bevölkerung scheint den Betrieben zurecht diese umfassende Verbindung aufzugeben. [138]

Die stetige Abgabe der Güter und Leistungen benötigt ein System von Vertragsverhältnissen, das sowohl dem Lieferer als auch den Abnehmern die Erfüllung ihrer Belange garantiert. Hier tragen die gesetzlichen Bestimmungen über die

---

sion über den Begriff "Gemeinnützigkeit", in: Arch.f.ö.u.fr.U., 7. Band, 1964, S. 8-13; derselbe: Gemeinnützigkeit heute, Schriften des Seminars für Genossenschaftswesen an der Universität Köln, hrsg. von Gerhard Weisser, 8. Band, Göttingen 1964.

Aus all diesen Abhandlungen geht hervor, wie sehr sich die Begriffe "gemeinnützig" und "gemeinwirtschaftlich" entsprechen. Letzterer soll im Rahmen der Betriebstypologie und zwar bei der Einteilung nach den Prinzipien der Wirtschaftsführung erläutert werden.

136) Diese von Hans RITSCHL (Unternehmungen, öffentliche, in: HWdS, 10. Band, Stuttgart und Tübingen und Göttingen 1959, S. 509) gebrauchten Adjektive beziehen sich zwar auf die (im finanzwissenschaftlichen Sinn) sogenannten gemeinnützigen öffentlichen Unternehmen, sind jedoch zumeist mit Ausnahme der rein fiskalischen Zielen dienenden Unternehmen auf die gemeindlichen Betriebe übertragbar.

137) Karl Osterkamp: Methodik der öffentlichen Wirtschaft, in: HdÖW, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 87.

138) Wird die Notwendigkeit einer solchen vertikalen Koordination anerkannt, dann ist der Betrieb eines mit einem gemeindlichen Elektrizitätswerk verbundenen Braunkohlenwerks nicht als atypisch wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde aufzufassen.

Anschluß-, Benutzungs- oder Beförderungspflicht der Bedarfsdeckungspflicht Rechnung. "Von dem rechtlichen Zwang zum Anschluß und zur Benutzung, wie er z. B. bei der Müllabfuhr, der Kanalisation und der Straßenreinigung, aber auch dem Schlachthof, gegeben ist, über den faktischen Benutzungszwang der Einrichtungen mit einem monopolähnlichen Charakter wie Strom-, Gas- und Wasserversorgung bis zur fakultativen Benutzung für jedermann oder für Bürger, die bestimmte persönliche Voraussetzungen erfüllen, ist jede denkbare Spielart und Gestaltung möglich." [139]

Neben den übersehbaren und konstanten und damit einfachen "Märkten" der Gemeindebetriebe unterstreicht die wohlfeile, d.h. die großenteils an der k a u f k r a f t s c h w a c h e n N a c h f r a g e ausgerichtete Absatzpolitik deren Plan- alias "Marktstellung". Wegen der sozialen Rücksichtnahme[140] können für die abgegebenen Leistungen häufig keine Marktpreise verlangt werden; generell ist auch auf den maximalen in einer bestimmten Situation erzielbaren Monopolgewinn zu verzichten. Vielfach sind Aufgaben zu übernehmen (sog. betriebsfremde Lasten[141]), die nur einen geringen oder überhaupt keinen Erlös erbringen. Sind kostendeckende Erträge nicht zu realisieren, so werden die gemeindlichen Betriebe in der Regel aus anderen Teilen des Haushalts bezuschußt. Denn nicht das finanzielle Ergebnis ist der Maßstab dieser kommunalen Betriebe, sondern ihre Leistung im öffentlichen Interesse

Dabei zeigt sich heute namentlich in der Energiewirtschaft, daß die Leistung weniger darin besteht, eigene Wirtschaftsprinzipien durchzusetzen, als in der "Auflockerung der einseitigen Macht-

---

139) Hans Klüber: Die Einrichtungen der Gemeinden, in: Der Städtetag, 1963, S. 492 f.

140) In der BRD durch das Sozialstaats-Prinzip (Art. 20 und 28 GG) und den damit begründeten Verwaltungsauftrag zur Gestaltung der Sozialordnung verfassungsrechtlich legitimiert.

141) Für den Bereich der öffentlichen Nahverkehrsbetriebe führt Paul BINDER in seinem Gutachten (Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Lasten der Betriebe des öffentlichen Nahverkehrs, Berlin 1964) die Belastungen im einzelnen auf, wie z.B. unentgeltliche Beförderung der Schwerbeschädigten, Subventionierung des Berufs- und Schülerverkehrs. Vgl. ferner Bruno Frank und Erhard Moosmayer: Koordinierung des Personen-Nahverkehrs, in: HdÖW, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 824-852, insbes. S. 830 f.; A.F. Napp-Zinn: Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung auf

positionen" [142] der privaten Wirtschaft.

Die Versorgungsidee (im weiteren Sinn) als die herausragende Besonderheit der Gemeindebetriebe hat eine den sozial Schwachen schützende "Preis"-Politik zur Folge. Die Festsetzung der Tarife und Gebühren orientiert sich in erster Linie an den betrieblichen Selbstkosten und an der Zahlungsfähigkeit der Abnehmer und Benutzer. In den meisten Fällen wird das K o s t e n d e c k u n g s p r i n z i p angestrebt. Soweit keine sozialpolitischen Postulate zu berücksichtigen sind, kann aber auch das Gewinnprinzip bzw. das Prinzip der Gleichheit von Leistung und Gegenleistung (auch Äquivalenz-, Do ut des- oder Erwerbsprinzip genannt [143] zur Geltung kommen. Das dürfte vor allem für die industriellen und für die aus fiskalischen Gründen betriebenen gemeindlichen Unternehmen zutreffen. Den Gegensatz zum Gewinnprinzip bildet das Zuschußprinzip bzw. das nicht auf Kostenersatz für ganz bestimmte öffentliche Leistungen (spezielles Entgelt), sondern auf generelle Entgeltlichkeit dringende Prinzip der Gleichheit des Opfers (auch Regalitäts- oder Besteuerungsprinzip genannt), das beispielsweise für viele Anstaltsbetriebe ausschlaggebend ist.

Die Entscheidung über die Höhe der Tarife und Gebühren sowie über andere grundsätzliche kommunalbetriebliche Fragen treffen die Vertreter der Gemeindebürger. Zumeist parteipolitisch gebunden, wenden sie nur insoweit objektiv-wirtschaftliche Maßstäbe an, als nicht politische Erwägungen entgegenstehen. Diese können begründet sein in weltanschaulichen Ideen, Parteiprogrammen, persönlichen Motiven, Sozialstaatsprinzipien, der Rücksichtnahme auf Bevölkerungsschichten und Interessengruppen, der Einhaltung von Wahlversprechen oder einfach um der Publicity willen. Die p o l i t i s c h e E i n f l u ß n a h m e durch die Rathausfraktionen ist jedoch - verglichen mit den zentralen Parlamenten, worauf Ernst FORSTHOFF hinweist [144] - wegen "der größeren Nähe zum Gegenstand, der intensiveren Kontrolle durch Wähler und öffentliche Meinung in den überschaubaren Verhältnissen engerer Räume" weniger ideologiebehaftet und mehr versachlicht. Dies wird noch unterstützt durch die Aufgabenstel-

die Verkehrsträger, in: HdÖW, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 207-227.

142) Theodor Wessels: Versorgungswirtschaft, in: HWdB, 4. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1962, Sp. 5954.

143) Vgl. dazu die von Walter WEDDIGEN (Theoretische Volkswirtschaftslehre als System der Wirtschaftstheorie, 3. Aufl., Berlin 1964, S. 199 ff.) in die Wirtschaftstheorie eingeführte, am Individual- und Kollektivgedanken, an den antithetischen Grundsätzen der Wirtschaftsfreiheit und Wirt-

lung der Gemeindebetriebe, die vornehmlich versorgungs-, verkehrs-, siedlungs-, struktur-, wettbewerbs- und sozialpolitischen Zielen dienen. [145] Die Gemeindevertretung als "demokratisches Organ zur Ausführung des Willens der städtischen Bürger" [146] hat dabei die Aufgabe, diese Zielsetzung zu artikulieren und an die Betriebe zum Vollzug zu delegieren. Die Betriebsleitungen ihrerseits unterbreiten Vorschläge und beraten die Kommunalpolitiker, sind aber im übrigen verpflichtet, deren Direktiven zu befolgen. Damit offenbart sich die gemeindebetriebliche Willensbildung in erster Linie als eine gemeindliche und nicht als eine betriebliche Willensbildung. Der Kommunalbetrieb wird zum Instrument seines Trägers. [147] Der Umfang intervenierender Maßnahmen richtet sich nach der großenteils von der jeweiligen Aufgabenstellung abhängigen Organisation des gemeindlichen Betriebs. Diese wird geprägt durch die enge Bindung beim Anstaltsbetrieb oder durch losere Bindungen zum Beispiel bei der privatrechtlichen Gemeindeunternehmung. Im Falle der Kapitalgesellschaft, ist der politische Einfluß wegen der rechtlichen und regelmäßig wirtschaftlichen Selbständigkeit (letztere bedingt durch die zumeist äußerst komplexen ökonomischen Probleme und die vielfach beabsichtigte Gewinnerzielung) begrenzt. Deshalb sucht der Träger über dem Umweg eines nach politischen Überlegungen gewählten Geschäftsführers (Vorstands) seine übergeordnete Position beizubehalten. Ähnlich ist es, wenn (ressortmäßig und damit politisch weisungsgebundene) Beamte in den gesell-

schaftsbindung anknüpfende bipolare Spannungsreihe von Zwischenformen der Wirtschaftsverfassung und ihre Übertragung auf die Finanzwirtschaft, insbes. auf die Maßnahmen der Gewinnung öffentlicher Einnahmen (vgl. Walter Weddigen: Allgemeine Finanzwissenschaft nebst einem Überblick über das Steuersystem der BRD. 4. Aufl., Berlin 1964, S. 67 ff.).

144) Ernst Forsthoff: Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Vortrag, Köln-Marienburg 1958, S. 19.

145) Bei Martin LOHMANN (Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., Tübingen 1964, S. 215), der sich mit den politischen Zielen der öffentlichen Unternehmungen insgesamt auseinandersetzt, finden sich darüber hinaus noch verteilungs- und konjunkturpolitische Ziele, die aber für kommunale Betriebe von untergeordneter Bedeutung sind. Ferner sei verwiesen auf Hans Horak: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentl. Hand in der BRD und ihre Probleme, Köln und Opladen 1964, S.45-61; Karl Oettle: Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: ZfbF, 1966, S.241-259; Dieter Schneider: Zielvorstellungen und innerbetriebliche Lenkungspreise in privaten und öffentlichen Unternehmen, in: ZfbF, 1966, S.260-275.

146) Sydney und Beatrice Webb: Die genossenschaftliche Gemeinwirtschaft (The Cooperative Commonwealth), aus dem Englischen 'The Consumers' Cooperative Movement (Die Genossenschaftsbewegung der Konsumenten), London 1921 übersetzt und eingeleitet von August Müller, in: Soziale Organisation der Gegenwart, Forschungen und Beiträge, hrsg. von Ernst Grünfeld, 3. Band, Halberstadt 1924, S. 57.

schaftlichen Organen Aufsichtsrechte und -pflichten wahrnehmen oder die Betriebe selbst leiten.[148]

Die politischen Vorstellungen und ökonomischen Notwendigkeiten lassen sich selten auf einen Nenner bringen. Besonders deutlich kommt dies bei der Zielsetzung der "wirtschaftlichen Unternehmen"[149] zum Ausdruck. Für sie fordert § 72

---

147) Die schwierige Frage, wer im Gemeindebetrieb den Unternehmerwillen verkörpert, oder anders ausgedrückt: ob die Kommunalbetriebe U n t e r n e h m u n g s e i g e n s c h a f t besitzen, übersteigt den Rahmen der vorliegenden Arbeit, soll aber im Verlauf der Untersuchung im Hinblick auf die Regiebetriebe von Fall zu Fall angedeutet werden.

148) Inwieweit und durch welche Organe sich im einzelnen diese Einflußnahme vollzieht, kann hier nicht allgemein, d.h. für alle Gemeindebetriebe gültig, aufgezeigt werden. Was die Regiebetriebe betrifft, sei auf die späteren Erörterungen über ihre Führung hingewiesen.

149) Selten besteht im neueren einschlägigen Schrifttum soviel Unsicherheit wie beim Kommentieren des rechtswissenschaftlichen Terminus technicus w i r t s c h a f t l i c h e U n t e r n e h m e n . Mit Ausnahme von Hans WIRTH (Die Erfolgsrechnung der gemeindlichen Versorgungsbetriebe--Eigenbetriebe-, Diss. München 1957, S. 12) und Otto HELMERT (Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Eine systematische Darstellung und Erläuterung des staatlichen und kommunalen Haushalts- und Kassenrechts, des Rechts der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, Berlin 1961, S. 291 ff.) wird regelmäßig darauf verwiesen, daß der Fachausdruck nicht festgelegt und nur n e g a t i v bestimmt worden ist, welche Betriebe nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen gehören (bereits in Fußnote 17 der vorliegenden Arbeit erwähnt). Dabei übersehen jedoch die Autoren (wie Wilhelm Duhmer: Das öffentliche Vermögen, Ein Problem der organischen Finanz- und Steuerreform, Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Heft 35, Bonn o.J., 1955, S. 14; Wolfang Lange: Die Fortentwicklung der EigVO 1938, Diss. Tübingen 1955, S. 23; Gustav Saage: Besondere Bilanzprobleme öffentlicher Unternehmungen, in: BFuP, 1958, S. 565) die Vorläufige AusfAnw. vom 22. März 1935 (RMBliV S. 475) zum VI. Teil der DGO 1935, die den Begriff (zurückgehend auf § 86 Abs. 2 PreußGFG) eindeutig p o s i t i v r e c h t l i c h faßte. Dort heißt es:

"Bis zum Erlaß der endgültigen Anweisung sind als wirtschaftliche Unternehmen solche Einrichtungen und Anlagen der Gemeinde zu verstehen, die auch von einem Privatunternehmer mit der Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden können (z.B. Versorgungsbetriebe, Verkehrsbetriebe, Industrie- und Handwerksbetriebe). Ausgenommen sind die in § 67 Abs. 2 DGO genannten Unternehmen."

Darüber hinaus enthält die Erste AusfAnw. vom 22. März 1939 (RMBliV S. 633) zu § 1 EigVO 1938 eine ins einzelne gehende Aufzählung wirtschaftlicher Betätigungszweige der Gemeinde bzw. eine nahezu kasuistische Positivliste wirt-

Abs. 1 DGO 1935, daß sie "einen Ertrag [150] für den Haushalt der Gemeinde abwerfen", wobei fast alle der heute gültigen Gemeindeordnungen der Länder hinzufügen, "soweit das mit ihrer Aufgabe der Erfüllung öffentlicher Bedürfnisse in Einklang zu bringen ist" [151]. Damit wird der Konflikt zwischen der gemeindli-

---

schaftlicher Unternehmen, wie Versorgungsbetriebe, Verkehrsbetriebe, Betriebe der Urproduktion und darauf aufgebaute Verarbeitungsbetriebe und sonstige Betriebe und die jeweils darunter fallenden Betriebe.

Außer auf den Aufsatz von Hans TAXIS (Sind Betriebe, die nur dem Eigenbedarf der Gemeinde dienen, wirtschaftliche Unternehmen im Sinne des § 67 DGO?, in: Der Gemeindehaushalt, 1951, S. 173) sei hingewiesen auf die hier nur am Rande interessierende, in der Literatur stark umstrittene Frage, die in einer Verfassungsbeschwerde der Städte München, Kulmbach und Bayreuth gipfelte, nämlich ob die gemeindlichen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe den wirtschaftlichen Unternehmen des Art. 75 BayGO (= Nachfolgebestimmung des § 67 DGO 1935) zuzuordnen sind und damit dessen Einschränkungen unterliegen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof verneinte in seinem Urteil vom 23. Dezember 1957 (siehe BayVerfGHE, hrsg. vom BayVGH, Neue Folge, 10. Band, München 1957, S. 113 ff.) diese Frage. Damit braucht die Gemeinde vor der Errichtung, Übernahme oder Erweiterung von Versorgungs- und Verkehrsbetrieben nicht mehr nachzuweisen, daß der öffentliche Zweck das Vorhaben erfordert und es in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit und zum voraussichtlichen Bedarf steht und daß der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt werden kann. Außerdem ist nicht mehr zu überlegen, ob eine wesentliche Schädigung und Aufsaugung selbständiger Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie zu befürchten ist.

Vgl. dazu auch Christoph Masson: Beschränken die Art. 75 ff. BayGO überhaupt die gemeindliche Daseinsvorsorge?, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1956, S. 327-329; Adolf Hüttl: Sind die gemeindlichen Versorgungsbetriebe den "wirtschaftlichen Unternehmen" in § 67 DGO zuzuordnen?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1958, S. 198-201; Friedrich Zeiß: Die Versorgungs- und Verkehrsbetriebe als wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden nach den Deutschen Gemeindeordnungen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1958, S. 201-205; Hans Fischerhof: "Daseinsvorsorge" und wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1960, S. 41-46; Klaus Stern: Gemeindeordnung und kommunale Wirtschaftsbetätigung, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1962, S. 129-133.

150) Der im Gesetz verwendete Begriff Ertrag beinhaltet die finanziellen Mittel (Einnahmen), die aus den "wirtschaftlichen Unternehmen" in den Gemeindehaushalt fließen, und ist damit nicht mit dem Ertrag der kaufmännischen Erfolgsrechnung vergleichbar, der in Anlehnung an Hanns LINHARDT (Das Objekt der Wirtschaftswissenschaft, Seine Bestimmung durch die Grenzen der Verkehrswirtschaft, in: ZfB, 1956, S. 208 und 211) das, um des Erwerbs willen, durch Kapitalbewirtschaftung in der abgerechneten Periode gewonnene "Mehrgeld", umfaßt.

chen Leistungsaufgabe und dem betrieblichen Gewinnstreben offenbar. [152] Aber auch bei den verbleibenden Kommunalbetrieben (die die juristische Terminologie als nichtwirtschaftliche Unternehmen bezeichnet) treten Spannungen auf und zwar zwischen den politisch motivierten, von den Betrieben auszuführenden Maßnahmen und zu tragenden (betriebsfremden) Lasten und der aus ökonomischen Gründen durchaus sinnvollen betrieblichen Neigung, eigenverantwortlich zu handeln. Der d e r G e m e i n d e w i r t s c h a f t i m m a n e n t e Z i e l k o n f l i k t ist in der Vergangenheit vielfach unter dem Stichwort Entpolitisierung zu lösen versucht worden: eine von den politischen Instanzen unabhängige wirtschaftliche Betätigung der Kommunen schien der einzige Ausweg aus der Situation. Dieser Ansicht hat Fritz TERHALLE zurecht widersprochen [153], weil "eine Entpolitisierung schlechthin.... die Verleugnung der gebietskörperschaftlichen Berechtigung bedeuten würde, die Betriebe eben anders als rein einzelwirtschaftlich orientiert zu nutzen". Falls überhaupt eine generelle Aussage möglich ist - hinsichtlich der Regiebetriebe im einzelnen wird auf spätere Ausführungen verwiesen - sollte sich der politische Einfluß unter Abwägung der verschiedenen Interessen auf eine

---

Dem Ertragsbegriff des Haushaltswesens ist, wie Eberhard WITTE (Die Liquiditätspolitik der Unternehmung, Veröffentlichungen der Akademie für Wirtschaft und Politik Hamburg, hrsg. von Heinz-Dietrich Ortlieb, Tübingen 1963, S. 23 f.) sich ausdrückt, ein finanzwirtschaftlicher Charakter zu eigen im Gegensatz zum erfolgswirtschaftlichen des kaufmännischen Ertragsbegriffs.

151) Siehe § 95 Abs. 1 NGO und die damit korrespondierenden Paragraphen der GOen der anderen Länder.

152) Der Darstellung der Konfliktsituation und ihrer Lösung widmen sich die aufschlußreichen Arbeiten von Jürgen HAUSCHILDT (Die Absatzpolitik der Energieversorgungsunternehmen im Spannungsfeld von Gewinnstreben und öffentlichen Leistungsansprüchen, Veröffentlichungen der Akademie für Wirtschaft und Politik Hamburg, hrsg. von Heinz-Dietrich Ortlieb, Tübingen 1964) und Eberhard WITTE (Das öffentliche Unternehmen im Konflikt widerstreitender Ansprüche, in: Der Volkswirt, Nr. 21 vom 22. Mai 1964, S. 981-982; derselbe unter Mitwirkung von Jürgen Hauschildt: Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Betriebswirtschaftliche Studie zu einer Zielkonzeption der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 1966).

153) Fritz Terhalle: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Eine Einführung in die Staatsfinanzwirtschaft, Berlin 1948, S. 112.

genau formulierte Zielkonzeption [154] beschränken und die weitere Gestaltung den gemeindlichen Unternehmungen und Betrieben überlassen. Geschäftsführung (Vorstand) und Betriebsleitung (Werkleitung) würden damit die notwendige Freiheit für rationelles Disponieren erhalten.

Unabhängig von der allgemeinen Weltanschauung und der Auffassung von Sinn und Aufgabe des Gemeinwesens im besonderen sind die kommunalen Betriebe gehalten, im Rahmen der gesetzten politischen Leitmotive zu wirtschaften. Infolge des grundsätzlich geltenden Kostendeckungsprinzips und der vorgeschriebenen Tarif- und Gebührenpolitik spielen Rentabilitätsgesichtspunkte im ganzen eine zweitrangige oder gar keine Rolle. Die Bewirtschaftung hat sich vielmehr an einer maximalen Wirtschaftlichkeit zu orientieren. Da aber der Konkurrenzkampf und somit eine der wesentlichen Triebkräfte zur immer rationelleren Ausnutzung aller Vorteile mit der Folge einer Leistungssteigerung häufig fehlt, ist auch eine scharf kalkulierte Kostengestaltung nicht zwingend. Für den monopolartigen Gemeindebetrieb ist damit die G e f a h r d e r U n w i r t s c h a f t l i c h k e i t gegeben. Die "Ruhe des Monopols" [155], unterbaut durch den die betriebliche Existenz schützenden kommunalen fiskalischen Rückhalt, läßt keine intensiven Bemühungen um Kostensenkung erwarten. Höhere Kosten müssen dann durch höhere Leistungsentgelte ausgeglichen werden. Um dem politischen Träger Einblick in diese Betriebsgebarung zu verschaffen (mit anderen Worten: um schlimmstenfalls die Gefahr des Monopolmißbrauchs [156] hintanzuhalten), und das gilt sowohl hinsichtlich der wirtschaft

---

154) Mit dem Begriff Konzeption setzte sich vor allem Curt SANDIG (Die Führung des Betriebes - Betriebswirtschaftspolitik, Stuttgart 1953, insbes. S. 22) auseinander.

155) Dieser prononcierte Ausdruck stammt von Hans HOFFMANN: Die Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 1. Teil, München und Leipzig 1932, S. 183.

156) Der Autor glaubt an die Möglichkeit einer solchen Gefahr, ohne damit unterstellen zu wollen, daß das Monopol mit Absicht 'mißbraucht' wird - und ist insofern anderer Auffassung als Paul MÜNCH (Betriebsvergleich bei Versorgungsunternehmen, in: Der Städtetag, 1955, S. 417), der diese Gefahr bei Kommunalbetrieben ausschließt.

Erwähnt sei auch, daß zur Verhütung des Mißbrauchs wirt-

lichen Leitung als auch der Aufgabenerfüllung im weiteren Sinn, bedarf es über die Zielvorgabe hinaus bestimmter Kontrollen, die - von Hanns LINHARDT allgemeingültig definiert [157] - die "Vergleichung des Tatsächlichen mit dem Seinsollenden zwecks Wahrung eines gefährdeten Interesses" ermöglichen. Wie das im einzelnen bei den Regiebetrieben aussieht, wird im Abschnitt über die Prüfung gesagt werden.

3. Bürokratischer Betriebsaufbau und schematische Betriebspolitik

Mit Ausnahme der rechtlich selbständigen gemeindlichen Einzelwirtschaften und zwar vornehmlich der privatrechtlichen Gesellschaften und ihrer sich aus der rechtlichen Selbständigkeit ergebenden, gesetzlich vorgeschriebenen und/oder statutarisch beschlossenen eigenständigen Organisation, sind die kommunalen Betriebe regelmäßig in den größeren Organismus der Gemeinde eingegliedert. Die Integration vollzieht sich auf der Basis rechtlichen, finanziellen, dispositiven, wirtschaftlichen, technischen und personellen Zusammenwirkens des Trägers "Gemeinde" mit seinem Organ "Betrieb". Die Gebietskörperschaft Gemeinde als juristische Person des öffentlichen Rechts vertritt (nach außen) die rechtlich unselbständigen Betriebe. Das betriebliche Vermögen ist Teil des Gemeindevermögens und von diesem im Falle des Eigenbetriebs nur verwaltungsmäßig als sogenanntes Sondervermögen abgegrenzt. Die Gemeinde haftet für die Schulden jener Betriebe unbeschränkt. Neben der rechtlichen und finanziellen Verknüpfung - letztere spiegelt sich (worauf noch ausführlich eingegangen wird) im gemeindlichen Budgetwesen wider - und der (bereits erwähnten) betrieblichen Rezeption dispositiver Direktiven sind die Gemeinde und ihre Betriebe wirtschaftlich und technisch eng verflochten durch den Austausch von Leistungen, sei es durch die Bereit-

---

schaftlicher Macht grundsätzlich die öffentlichen Unternehmungen mit Ausnahme der Verkehrs- und Versorgungsbetriebe unter die Verbotswirkung des KartellG (§§ 98 f., 103) gestellt sind. Vgl. hierzu Ulrich Schmidt und Klaus-Dieter Huth: Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand in materiell- und verfahrensrechtlicher Sicht, in: Der Betriebs-Berater 1964, S. 1106-1110.

157) Hanns Linhardt: Die Kontrolle im Bankbetrieb, Betriebs-

stellung von Baugelände, die Einräumung von Konzessionen oder die Abgabe von Strom für die Straßenbeleuchtung usw. Diese Verzahnung wird verstärkt durch die personelle Besetzung der leitenden betrieblichen Positionen mit Kommunalbeamten. Die Macht dieser integrierenden Fakten läßt die rechtlich unselbständigen Kommunalbetriebe - selbst bei einer weitgehenden fiktiven juristischen [158] und ökonomischen [159] Selbständigkeit - mehr oder weniger als Annexe oder (pragmatisch betrachtet) als n a c h g e o r d n e t e D i e n s t s t e l l e n d e r g e m e i n d l i c h e n Ä m t e r v e r w a l t u n g erscheinen. Werkleitung bzw. Betriebsleitung (bei Anstaltsbetrieben meist Amts- bzw. Anstaltsleitung genannt) sind in den Instanzenzug der Gemeindeadministration eingefügt, die ihrerseits über die Referate mit der Gemeindevertretung verbunden ist, dem politischen Gemeindeorgan, das über seine Ausschüsse auch unmittelbar auf die Betriebe einwirkt.

Der den kommunalen Behörden eigene bürokratische Aufbau macht auch vor den ihnen angeschlossenen Betrieben nicht halt. Die M e r k m a l e b ü r o k r a t i s c h e r S t r u k t u r, nämlich Hierarchie, Dienstweg, Kompetenzverteilung, monokratische Leitung, Kontrollinstanzen, Spezialisierung, Hauptamtlichkeit und Rechenschaftslegung, beschränken sich nicht auf den gemeindlichen Amtsbereich einschließlich der Anstaltsbetriebe, sondern sind auch in die Gemeindewirtschaft eingedrungen. Die mangelnde Ökonomität der bürokratischen öffentlichen Verwaltung, die von Hermann BENTE sogar als organisierte Unwirtschaftlichkeit bezeichnet wird [160], macht den immer häufiger zu vernehmenden Ruf nach Entbürokratisierung und Rationalisierung der administrativen Arbeit (Verwaltungs- und Büroreform) verständlich. Das Spezifikum kommunaler Betriebe, "für die Ewigkeit gegründet" und gegen wirtschaftliche Zusammenbrüche und

---

wirtschaftliche Abhandlungen, hrsg. von Wilhelm Kalveram u.a., 2. Band, Stuttgart 1926, S. 4.

158) Die Fiktion einer juristischen Selbständigkeit findet sich beim (rechtlich unselbständigen) Eigenbetrieb, der steuerrechtlich als selbständiges Steuersubjekt behandelt wird.

159) Nach § 2 Abs. 1 EigVO 1938 wird der Eigenbetrieb "von der Werkleitung selbständig geleitet". Diese Vorschrift beinhaltet eine fiktive ökonomische Selbständigkeit, denn selbständig ist die Leitung nur innerhalb des eng begrenzten Rahmens der ihr übertragenen Aufgaben.

Katastrophen jeglicher Art gefeit zu sein [161], betont noch diese Ineffizienz, indem es ihnen eine Starrheit der Organisation verleiht, die sich - unterstützt durch die Vielfalt der das gemeindliche Wirtschaften legitimierenden gesetzlichen und gesatzten Vorschriften - in einer gravierenden Gleichförmigkeit [162] hinsichtlich Betriebsaufbau und Arbeitsablauf niederschlägt. Dabei spielt die Größe der Betriebe im Ergebnis keine besondere Rolle: kleinere kommunale Betriebe sind wegen ihrer engen Zugehörigkeit zu den Ämtern in das festgefügte System organisierter Bürokratie eingelassen, während sich die verhältnismäßig unabhängigeren kommunalen Großbetriebe - ähnlich den Großunternehmungen der privaten Wirtschaft - einer wachsenden bürokratischen Organisation gegenübersehen. Die unelastische Arbeitsteilung, die Entlohnung und Beförderung nach dem Anciennitätsprinzip, die Versachlichung und Entpersönlichung des Dienstes, die gleichmäßige Handhabung verschiedenwertiger Arbeit und die (manchmal bis zum Exzeß getriebene) Sucht, möglichst viel in Schriftform abzuwickeln, in Akten zu notieren, in Formularen festzuhalten und durch Rundschreiben bekannt zu machen, alle diese Förmlichkeiten des Verwaltungsprozesses finden sich in den kommunalen Betrieben.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden gerade auf jene Wirtschaftszweige konzentriert, die diesen vorgeprägten Formen, diesen Schablonen, entgegenkommen. [163] Nicht differenzierte und dynamische, vom risikoreichen Wettbewerb geprägte Märkte umgeben die kommunalen

---

160) Hermann Bente: Organisierte Unwirtschaftlichkeit, Die ökonomische Gestalt verbeamteter Wirtschaft und ihre Wandlung im Zeitalter des gesamtwirtschaftlichen Kapitalismus, Jena 1929.

161) Infolge ihrer Existenzsicherung sind diese kommunalen Betriebe nach Wilhelm RIEGER (Einführung in die Privatwirtschaftslehre, 3. Aufl., Erlangen 1964, S. 17) keine Unternehmungen, denn "die Unternehmung.... muß mißlingen können, sie muß die Möglichkeit haben, Konkurs zu machen, um ihren Namen zu verdienen".

162) Die in der öffentlichen Verwaltung bestehende (und keineswegs auf diese begrenzte) Neigung, die Form zum Selbstzweck, zum Fetisch werden zu lassen, wird von Konrad MELLEROWICZ (Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe der Forschungsstelle für Staats und Kommunalwirtschaft, Neue Folge, hrsg. von Friedrich von Dungern, Berlin 1953, S. 132) treffend als Form-Fetischismus gebrandmarkt.

163) Gleicher Ansicht (nur etwas anders ausgedrückt) ist Kurt WIEDEN

Betriebe; ihre Marktstellung ist vielmehr (worauf bereits hingewiesen wurde) weitgehend fixiert, das heißt gekennzeichnet durch einfache, planmäßig verlaufende V e r t e i l u n g von Massengütern und "Massenleistungen" in der Hauptsache ohne konkurrierende Teilhabe am Wirtschaftsleben. Obwohl die gemeindlichen Betriebe häufig mit erheblichen jahreszeitlichen, monatlichen, wöchentlichen, täglichen und stündlichen Marktschwankungen konfrontiert werden, ändert sich an ihrem Status wegen der genauen Voraussehbarkeit dieser kurzfristigen alternierenden Umsätze nichts. [164] Die erwarteten Marktschwankungen (und die auf Grund mangelnder Speicherbarkeit der Versorgungs- und Verkehrsleistungen daraus resultierenden Beschäftigungsschwankungen) stellen keine besonderen Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der Betriebe. Der Distribution ist in der Regel eine ebenso einfache P r o d u k t i o n vorgelagert, eine Produktion, in der der technische Fortschritt zu einem gewissen Stillstand gekommen und das Fertigungsprogramm eng begrenzt ist. So werden beispielsweise von den Versorgungsbetrieben, abgesehen von den bei der Gas- und Heizkrafterzeugung automatisch anfallenden Kuppelprodukten, jeweils nur Produkte von einheitlicher Beschaffenheit hergestellt. Insgesamt lassen sich damit Absatzpolitik und Fertigungspolitik verhältnismäßig bürokratisch mechanistisch gestalten. Eine den administrativen Gepflogen-

---

FELD (Die Wirtschaft der öffentlichen Hand, in: Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, hrsg. von Walter Mahlberg, Eugen Schmalenbach, Fritz Schmidt und Ernst Walb, 2. Band (Sammelband): Die Betriebsverwaltung, Leipzig 1927, S.148), nach dem die "stark betonte Regel zu gelten hat, daß der öffentliche Betrieb jene Wirtschaftsgefilde scheut, auf denen von der Vielgestaltigkeit der Produktion oder gar von der Unübersehbarkeit des Marktes her der verantwortliche Leiter alle Augenblicke sich einer neuen Situation gegenübergestellt sieht...".

164) Die Versorgungs- und Verkehrsbetriebe sind ein gutes Beispiel für die marktmäßigen Rhythmen ausgesetzten Einzelwirtschaften. So arbeiten etwa Heizkraftwerke für die Raumheizung (im Unterschied zur industriellen Heizkraftversorgung) entsprechend dem Raumheizbedarf nur im Winterhalbjahr, was die Tatsache erklärt, daß sie zunächst in nördlichen Breiten mit verhältnismäßig langen Heizperioden - lt. Heinrich FREIBERGER (Betrieb von Elektrizitätswerken, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1961, S. 66) vor allem in Dänemark - eingeführt wurden. Erwähnt sei auch die, bereits 1912 von Karl EILER (Buchführung und Bilanzen kommunaler Elektrizitätswerke, Diss. Aachen 1912, S. 4) gemachte Feststellung, daß sich ein Elektrizitätswerk wie eine "Saisonfabrik" betätigt, "jedoch mit dem Unterschied, daß sich der Wechsel zwischen 'Saison' und 'ruhiger Zeit' bei ihm t ä g l i c h wiederholt".

heiten angepaßte Betriebspolitik ist auch auf der B e s c h a f f u n g s s e i t e möglich - sei es bei der freihändigen Vergabe [165] der Lieferungen oder bei der Ausschreibung öffentlicher Aufträge (Submission, Verdingung) - obwohl dem Einkauf zumeist ein bestimmtes spekulatives Element nicht abzuerkennen ist. [166] Auf die Frage, inwieweit diese an sich mögliche, g r o ß e n t e i l s s c h e m a t i s c h erfolgende Betriebspolitik ökonomisch sinnvoll ist, soll hier nicht eingegangen werden. Was die Regiebetriebe betrifft, wird auf die Ausführungen weiter unten verwiesen. Angemerkt sei aber noch, daß diese Schematisierung auch auf die betriebliche F i n a n z w i r t s c h a f t übergreift und die Etatisierung von Einnahmen und Ausgaben oder von Gewinnen und Verlusten im gemeindlichen Haushaltsplan begünstigt.

Nach dieser summarischen Erörterung des Aufbaus und der Politik der Kommunalbetriebe soll im folgenden ihre Organisationsstruktur im Detail und zwar hinsichtlich der rechtlichen, finanziellen und dispositiven Seite dargelegt werden. Nach anschließenden rein typologischen Betrachtungen folgt im Hauptteil der Arbeit die Untersuchung des Wirtschaftsstils der Regiebetriebe. Wie bisher werden die nicht als Regiebetriebe zu charakterisierenden Kommunalbetriebe vernachlässigt bzw. im Hauptteil gänzlich außer acht gelassen.

III. Organisationsstruktur gemeindlicher Betriebe

1. Rechtsform

Die R e c h t s g r u n d l a g e n der Gemeindebetriebe finden sich im Kommunalrecht. [167] Ausgangspunkt für die Entwicklung

---

165) Die vielfach (auch vom Gesetzgeber, siehe § 44 GemHVO 1937) verwendete, sprachlich falsche Bezeichnung Vergebung (öffentlicher Aufträge) wird in dieser Arbeit durch den sprachlich korrekten Begriff Vergabe ersetzt.

166) Vom Standpunkt des von Hanns LINHARDT entwickelten M o d e l l s d e s "A l l m a r k t - B e t r i e b s" (Kapitalwirtschaft und Kapitalrechnung, in: Die Unternehmung im Markt, Festschrift für Wilhelm Rieger, hrsg. von Johannes Fettel und Hanns Linhardt, Stuttgart und Köln 1953, S. 46) bzw. "V o l l m a r k t b e t r i e b s " (Betriebsorganisation, a.a.O., S. 28 ff.) bzw. "V i e r - M ä r k t e - B e t r i e b s" (Der Betrieb als Kapitalanlage oder als lebende Einheit, in: ZfB, 1954, S. 259), das den von vier (grundsätzlich freien) Märkten (Arbeitsmarkt, Beschaffungs- und Absatzmarkt und Geld- bzw. Kapitalmarkt) umschlossenen Betrieb anschaulich als Unternehmung qualifiziert, läßt sich bereits (ohne noch Arbeits- und Kapitalmarkt herangezogen zu haben) sagen, daß diese Kommunalbetriebe wegen ihrer mehr oder weniger gebundenen Absatzmärkte als Teilmarktbetriebe zu kennzeichnen und damit nicht als Unternehmungen aufzufassen sind.

des heute geltenden Kommunalrechts waren die Preußische Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932 (PreußGFVO) [168], das sie ersetzende Preußische Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 (PreußGFG) und die darauf aufgebaute D e u t s c h e G e m e i n d e o r d n u n g vom 30. Januar 1935 (DGO 1935). Die Neuordnung der staatlichen Verhältnisse nach 1945 gab den Ländern der BRD die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht zurück. Im Gegensatz zu den gemeindeverfassungsrechtlichen Bestimmungen der DGO 1935, die erheblich neu kodifiziert wurden (mit der Folge einer bedenklichen Rechtszersplitterung), übernahmen Länder und "freie Städte" die die Gemeindewirtschaft "in auch heute als vorbildlich angesehener Weise" [169] regelnden "politisch neutralen Vorschriften der DGO 1935" [170] [171] inhaltlich und teilweise sogar im Wortlaut. [172] Im einzelnen

---

167) Außerdem sind das Gesellschaftsrecht und das sonstige Handelsrecht und überhaupt das private Recht für die (hier nicht zu berücksichtigenden) gemeindlichen Gesellschaften (AG, GmbH) sowie die s p e z i f i s c h e n ö f f e n t l i c h - r e c h t l i c h e n G e s e t z e für die (ebenfalls nicht heranzuziehenden) gemeindlichen Korporationen (Körperschaft, Anstalt, Stiftung, Zweckverband) zuständig. Siehe beispielsweise die Sparkassengesetze (etwa HessSpkG vom 10. November 1954 oder RhPfSpkG vom 12. März 1958) oder das ZwVerbG 1939 (und die teilweise erfolgten landesrechtlichen Neuregelungen, etwa NRW KommGem.arbG vom 26. April 1961 oder BaWüZwVerbG vom 24. Juli 1963) einschließlich der WVerbVO 1937.

168) Die genaue Bezeichnung und die Fundstelle dieser VO und aller folgenden rechtlichen Vorschriften sind (wie in den vorangegangenen Fällen) im Abkürzungsverzeichnis dieser Arbeit auf Seite VII ff. angeführt.

169) Rudolf Johns: Gemeindewirtschaft, in: HWdB, 2. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 2149.

170) Wilhelm Loschelder: Die Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern und die Verfassungen von Berlin, Hamburg und Bremen, Fachschriften zur Gemeindeprüfung und Gemeindsberatung, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, 2. Aufl., Stuttgart und Köln 1956, S. 56; inzwischen wegen zahlreicher gesetzlicher Änderungen neu aufgelegt unter dem Titel Wilhelm Loschelder: Die Gemeindeordnungen in der BRD, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, 9. Band, 3. Aufl., Stuttgart und Berlin und Köln und Mainz 1965.

171) Die die Gemeindewirtschaft regelnden Vorschriften der DGO 1935 sind im einzelnen ausführlich dargestellt bei Ludwig MÜLHAUPT (Die Wirtschaftsgrundsätze der DGO und ihre Auswirkung auf das gemeindliche Rechnungswesen, Diss. Köln 1939).

172) Grundsätzlich ist zur allgemeinen R e c h t s l a g e zu sagen, daß die DGO 1935 und die anderen kommunalrechtlichen Gesetze, Verordnungen und Anweisungen nach 1945 insoweit geltendes Recht blieben (dann selbstverständlich mit denjenigen Modifikationen, die sich aus der veränderten gemeindlichen Verfassungssituation ergeben) als sie nicht durch Nachfolgebestimmungen der Länder außer Kraft gesetzt wurden. Vgl. hierzu Friedrich Karl Vialon: Haushaltsrecht, Systematische Einführung, Übersicht über das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Grundsätze des

handelt es sich dabei um die gemeindliche Haushaltsführung, vornehmlich um die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplans, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die Trennung in einen ordentlichen und außerordentlichen Teil einschließlich der über die formalen Prinzipien hinausgehenden materiellen Vorschriften über die Vermögensverwaltung und das Schuldenwesen und um die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden.

Zur Ergänzung und Ausführung der DGO 1935 wurden sukzessiv (über § 121 in Verbindung mit § 105 DGO 1935) vier reichseinheitliche VOen (samt AusfAnw.en) erlassen. Diese sog. gemeindlichen G r u n d v e r o r d n u n g e n sind inzwischen vielfach von Vorschriften der einzelnen Bundesländer, die im gemeindeverfassungs- und -verwaltungsrechtlichen Teil größere, im gemeindewirtschaftsrechtlichen Teil kleinere Änderungen brachten, abgelöst worden. [173] Die Rücklagenordnung vom 5. Mai 1936 (RücklVO 1936) verpflichtete die Gemeinden zur Bildung von Rücklagen, während die sachlich wichtigste Regelung, nämlich die Verordnung über die Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplans der Gemeinden vom 4. September 1937 (GemHVO 1937) das bis dahin sehr unterschiedliche Landesrecht vereinheitlichte. Die Bestimmungen über die gemeindliche Kassenführung und Rechnungslegung sind in der Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden vom 2. November 1938 (KuRVO 1938) niedergelegt; die E i g e n b e t r i e b s v e r o r d n u n g vom 21. November 1938 (EigVO 1938) schließlich schreibt die Verfassung und Verwaltung, Wirtschaftsführung und Rechnungslegung der "wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde ohne Rechtspersönlichkeit" [174] vor. [175]

Gemeindehaushaltsrechts, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO), und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt a.M. 1959, S. 130 und 132.

173) Vgl. hierzu die Gesetzessammlung von Friedrich Karl Vialon: Öffentliche Finanzwirtschaft, Sammlung von Gesetzen, die die öffentliche Finanzwirtschaft in Bund , Ländern, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Körperschaften betreffen, nebst den wichtigsten Durchführungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen mit Einführung, Hinweisen und ausführlichem Sachverzeichnis, Berlin und Frankfurt a.M. 1956; ferner Carl Schmid: Gemeindewirtschaftsrecht, GemHVO, KuRVO, RücklVO, EigVO mit AusfAnw.en und anderen Bestimmungen, 7. Aufl., Stuttgart 1965.

174) § 1 EigVO 1938. Diese ungeschickte Formulierung - die mangelnde Rechtspersönlichkeit bezieht sich fälschlicherweise auf die Gemeinde - wurde von den meisten landesrechtlichen Neuregelungen übernommen. Eine Ausnahme bildet § 1 BerlEigG; dort heißt es: "Die wirtschaftlichen Unternehmen Berlins sind, soweit sie nicht als rechtsfähige Unternehmen geführt werden, als nichtrechtsfähige Unternehmen (Eigenbetriebe) zu führen".

175) Im Zusammenhang mit der EigVO 1938 sei auch auf die für die gemeindlichen Eigenbetriebe wichtigen gesetzlichen Vorschriften erstens des P e r s o n e n b e f ö r d e r u n g s g e s e t z e s vom 4. Dezember 1934 (PBefG) nebst Ergänzungsgesetzen und zweitens des E n e r g i e w i r t s c h a f t s g e s e t z e s vom 13. Dezember 1935 (EnergG) (einschließlich der RechtsVOen und Verwaltungsan-

Die (im Rahmen dieser Arbeit besonders interessierende) EigVO 1938 bildet den Abschluß der seit 1933 unternommenen Schritte zur Kodifizierung des Rechts der gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe. Bereits die §§ 94 bis 99 PreußGFG enthielten eingehende Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, die sinngemäß für die Kommunalbetriebe gelten und bei der Abfassung der Leitung, Rechnungswesen und Wirtschaftsführung regelnden Betriebssatzung nach § 92 PreußGFG beachtet werden sollten. Auf Grund dieser Vorschriften schuf der Deutsche Gemeindetag eine (vom PreußMdI für verbindlich erklärte) Musterbetriebssatzung, an die sich die Gemeinden beim Erlaß ihrer Betriebssatzungen halten konnten. Der Einfluß dieser verbildlichen Satzung auf das Eigenbetriebsrecht ist unverkennbar, obwohl sie wegen der die bisherigen kommunalrechtlichen Bestimmungen ablösenden DGO 1935 keine praktische Anwendung erfuhr. § 74 DGO 1935 sah jedoch wiederum die Aufstellung von Betriebssatzungen vor, die sich hauptsächlich mit der Betriebsführung, der Vertretung nach außen, der Haushaltsführung und der Rechnungslegung befassen sollten. Im wesentlichen ist die EigVO 1938 eine Erweiterung dieses Paragraphen.

Nach 1945 begannen mehrere Länder mit ihrer Überarbeitung,[176] wobei man "bestrebt (war), die Abweichungen auf das unvermeidliche Maß zu beschränken"[177]. Als erstes Land verkündete Nordrhein-Westfalen seine EigVO vom 22. Dezember 1953, deren betriebswirtschaftlicher Teil nach Peter van AUBEL ausnahmslos Verbesserungen zu früher brachte, die auf die Prüfungs- und Beratungserfahrung namentlich des kommunalen Fachausschusses des Instituts der Wirtschaftsprüfer zurückgehen.[178] An

die NRWEigVO vom 22. Dezember 1953, die für die landesrechtlichen Weiterbildungen eine gewisse richtung - weisende Bedeutung erlangte, schlossen sich an
die SaarEigVO vom 11. November 1954,
das HessEigG vom 9. März 1957,
das BerlEigG vom 11. Dezember 1959,
das BaWüEigG vom 19. Juli 1962 und
die RhPfEigVO vom 23. April 1965 einschließlich der jeweils zugehörigen AusfAnw.en.

---

ordnungen) verwiesen, die die privaten und die öffentlichen Energieunternehmen hinsichtlich der allgemeinen Versorgungsbedingungen, der Tarifpreise, der Investitionen für neue Anlagen und Großverteilungsnetze zur Wahrung gemeiner Interessen der staatlichen Kontrolle unterstellen, und ferner drittens auf die K o n z e s s i o n s a b g a b e n a n o r d n u n g vom 4. März 1941 (KAE) (einschließlich der Ausführungsanordnung vom 27. Februar 1943 zur KAE, abgekürzt A/KAE, und der Durchführungsbestimmungen vom 27. Februar 1943 zur KAE und zu ihrer Ausführungsanordnung, abgekürzt D/KAE), die die konzessionsvertragsrechtlichen Grundlagen und die Ermittlung der Konzessionsabgabe enthält (d.h. des Entgeltes, das ein Versorgungsunternehmen an die Gemeinde für die Benutzung der Verkehrsräume entrichtet).

176) Dies trifft nicht für Österreich zu, wo die bis 1945 geltende EigVO 1938 außer Kraft gesetzt wurde ohne Ersatzvorschriften zu erlassen. Die Regelung der organisatorischen Verhältnisse erfolgte deshalb in den einzelnen österreichischen Städten sehr unterschiedlich.

177) Das wenigstens gibt eine Kurzinformation (o.V.) in: Die Wirtschaftsprüfung, 1954, S. 64, wider.

Neben der DGO 1935 und der EigVO 1938 stellt die B e t r i e b s s a t z u n g (im Sinne des bereits erwähnten § 74 DGO 1935) nach § 1 EigVO 1938 eine weitere Rechtsgrundlage für den Eigenbetrieb dar. [179] Während die DGO 1935 die Rahmenvorschriften und ihre Durchführungsverordnung "EigVO 1938" das grundsätzliche Eigenbetriebsrecht enthält, erfüllt die Satzung nur ergänzende, aber nichtsdestoweniger ausgestaltende Aufgaben. Keinesfalls ist sie jedoch als Gründungsstatut, wie die Satzung der AG oder der Gesellschaftsvertrag der GmbH, anzusehen. [180] Im einzelnen obliegen ihr in der Regel die Festsetzung des Namens, die Kennzeichnung des Gegenstands und die Gliederung des Aufbaus des Eigenbetriebs, darüber hinaus die Zuständigkeiten

der Gemeinde-(Stadt-)Vertretung (Gemeinde- bzw. Stadtrat, Rat der Gemeinde, Ratsversammlung, Stadtverordnetenversammlung, Abgeordnetenhaus, (Stadt-)Bürgerschaft oder Gemeindeversammlung),

des Werkausschusses (Betriebskommission, Verwaltungsrat oder Deputation),

des Bürgermeisters (Stadtverordneten- oder Bürgervorsteher oder (Stadt-)Präsident), (in NRW) des Hauptverwaltungsbeamten und ferner

der Referenten (Dezernenten, Beigeordnete, Stadträte, Senatoren, Gemeinde- bzw. Stadtdirektoren), sowie schließlich die Zusammensetzung

der Werk-(Betriebs- bzw. Geschäfts-)Leitung und die betrieblichen Personalangelegenheiten.

Die Betriebssatzung gestattet auf diese Weise, daß den örtlichen Besonderheiten Rechnung getragen wird. Das ist wegen der unterschiedlichen Größenverhältnisse und Betätigungsgebiete der einzelnen Kommunalbetriebe notwendig, wenngleich die Satzungsregelung - wie die Praxis beweist [181] - häufig die Gefahr einer allzu starren Bindung des Betriebes an die Gemeinde in sich birgt und damit die Zielsetzung der EigVO 1938 nach einer selbständigen betrieblichen Leitung untergräbt.

---

178) Peter van Aubel: Eigenbetriebsrecht, in: HWdB, 1. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1956, Sp. 1548.

179) Auf die Verhältnisse z. B. in Bayern bezogen müßte es heißen: Neben der BayGO und der EigVO 1938 stellt die Betriebssatzung (im Sinne des Art. 80 BayGO) nach § 1 EigVO 1938 eine weitere Rechtsgrundlage für den Eigenbetrieb dar.

180) Vgl. Friedrich Zeiß: Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe u.bes.Berücks. der NRWEigVO, 2. Aufl., Stuttgart 1962, S. 75.

181) Vgl. Wolfgang Lange: a.a.O., S. 102. Er führt an, daß es der dehnbare Begriff von der laufenden Geschäftsführung (siehe Erste AustAnw. vom 22. März 1939, RMBliV S. 633, zu § 2 EigVO 1938) bzw. laufenden Betriebsführung (siehe § 2 Abs. 1 Satz 2 NRWEigVO) ermöglicht, den Werkleitungen schon bei Geschäften über 3000,-- DM die Zuständigkeit zu entziehen.

Dagegen steht die Auffassung von Heinrich KAUN (Eigenbetriebsverordnung und Mustersatzung, Wirtschaftliche und rechtliche Grundfragen der Energiewirtschaft, Tagungsberichte des Energiewirtschaftlichen Instituts der Universität Köln, Heft 1, München 1949, S. 72), damals Erster Werkleiter des Eigenbetriebs Technische Werke der Stadt Stuttgart, inzwischen Vorstandsvorsitzer der Technischen Werke der Stadt Stuttgart AG (dem größten im kommunalen

Im Unterschied zur Betriebssatzung als einer konstituierenden Rechtshandlung setzen die D i e n s t a n w e i s u n g des Bürgermeisters (in NRW des Gemeindedirektors) und die D i e n s t o r d n u n g der Werkleitung kein Recht fest; sie stellen nur interne Verwaltungsanordnungen dar (etwa entsprechend den Geschäftsordnungen in privaten Unternehmen). Da sie nur in geringem Umfang oder gar keine besonderen Formvorschriften zu beachten haben, eignen sie sich gut für häufig zu ändernde Bestimmungen, z. B. hinsichtlich der Dienstbezeichnung, Rangstellung und Kompetenzverteilung auf bestimmte Personen und des Dienstbetriebs (Arbeitszeit, Geschäftsablauf, Schriftgutgestaltung usw.)

Die gesamte gemeindliche Tätigkeit unterliegt umfassenden Kontrollen. Für die Kommunalbetriebe gilt einmal das vornehmlich in den Gemeindeordnungen der Bundesländer, aber auch (über § 103 DGO 1935 und seine korrespondierenden Nachfolgeparagraphen) in diesbezüglichen Einzelgesetzen [182] enthaltene "geschlossene System des g e m e i n d l i c h e n P r ü f u n g s w e s e n s" (gesperrt durch den Verf.) [183]; zum anderen - soweit die Gemeindebetriebe gewisse Eigenschaften besitzen - die Dritte Notverordnung vom 6. Oktober 1931 (3. NotVO 1931) über die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand [184] und die Erste Durchführungsverordnung dazu vom 30. März 1933 (1. DVO 1933) [185]. Diese VOen sind in erster

---

Querverbund arbeitenden Versorgungsunternehmen der BRD, Quelle: Kommunalwirtschaft, 1957, S. 108 f.), der auf die unbeschränkten Vollmachten der Werkleitung der Technischen Werke der Stadt Stuttgart im Rahmen des Wirtschaftsplans in Geschäften der laufenden Verwaltung verweist.

Nach den Erfahrungen des Verfassers ist die statutarische Abhängigkeit der Betriebe von der Gemeinde äußerst vielgestaltig und reicht tendenziell von engen Bindungen bei kleineren Kommunalbetrieben bis zu weitgehenden Freiheiten bei gemeindlichen Großbetrieben.

182) Siehe z. B. die Satzung des Bayerischen Prüfungsverbandes öffentlicher Kassen vom 20. Juli 1949, genehmigt m.Bek. des BayStMdI vom 16.Januar 1950, abgedruckt bei Jakob CONRAD (Der Bayerische Prüfungsverband öffentlicher Kassen als überörtliche Prüfungseinrichtung für die bayerischen Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss. München 1951, S. 190 ff.); ferner das Gesetz über den Rechnungshof von Berlin vom 25. Oktober 1951 (BerlGVBl. S. 983).

183) Otto Michel: Die Aufgaben der örtlichen und überörtlichen Prüfung bei den gemeindlichen Eigenbetrieben, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1952, S. 341.

184) Dritte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931 (RGBl. I S. 537), Fünfter Teil, Kapitel VIII: Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand (RGBl. I S. 562).

185) Zur Ergänzung der 3. NotVO 1931 und dieser 1. DVO 1933 wurden in den Jahren 1935 bis 1943 noch weitere acht DVOen herausgegeben.

Linie das Ergebnis der Auseinandersetzungen der Nachkriegszeit zwischen der öffentlichen und privaten Wirtschaft und der staatlichen und den gemeindlichen Finanzkalamitäten, die in der Weltwirtschaftskrise 1930/31 ihren Höhepunkt erreichten In diese Zeit fällt auch die Errichtung der ersten von der Gemeindeverwaltung unabhängigen Rechnungsprüfungsstellen. Sie sollten - veranlaßt durch das von der deutschen Staatsregierung verabschiedete Finanzprogramm vom 30. September 1930 - das Finanzwesen und die Wirtschaftsführung der Gemeinden überprüfen. Werden für die Prüfung kommunaler Betriebe öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer herangezogen (welche Voraussetzungen im einzelnen erfüllt sein müssen und inwieweit dabei Probleme auftauchen können, wird im Abschnitt über die Prüfung gemeindlicher Regiebetriebe untersucht), dann sind die Allgemeinen Vertragsbedingungen für Werkverträge zwischen Gemeindeprüfungsämtern und Wirtschaftsprüfern vom 25. März 1935 [186] maßgebend. Diese Bedingungen im Verein mit der EigVO 1938 legen die wesentlichen formellen und materiellen Grundsätze für die Durchführung der Prüfung der Eigenbetriebe fest; sie lassen erkennen, worauf sich die Jahresabschlußprüfung im einzelnen zu erstrecken hat. [187]

Die gesetzlichen Vorschriften über das gemeindliche Prüfungswesen unterscheiden ebenso wie die zitierten Rechtsgrundlagen kommunaler Betriebe die beiden großen gemeindlichen Betätigungsgebiete, nämlich den vorwiegend administrativen, hoheitlichen und den weniger administrativen und mehr wirtschaftlichen Bereich. Je nachdem, in welchen Bereich die Betriebe verfassungsmäßig integriert sind, finden einmal hauptsächlich die g e m e i n d e v e r w a l t u n g s r e c h t l i c h e n und das andere Mal die g e m e i n d e w i r t s c h a f t s r e c h t l i c h e n Bestimmungen Anwendung. Wie wiederholt deutlich wurde, werden (im Gegensatz zu der in der vorliegenden Arbeit vertretenen Auffassung) wirtschaftliche Betriebe vielfach zur hoheitlichen Verwaltung gerechnet, was insbesondere für die sog. öffentlichen Einrichtungen bzw. Hoheitsbetriebe [188] — in dieser Untersuchung vornehmlich als hygienewirtschaftliche Betriebe angesprochen — zutrifft. Unter Außerachtlassung der Anstaltsbetriebe einerseits und der öffentlichrechtlichen Korporationen und privatrechtlichen Gesellschaften andererseits, verteilen sich also die verbleibenden (regiemäßig verwalteten oder bewirtschafteten) Kommunalbetriebe (Regiebetriebe) auf Gemeindeverwaltung und Gemeindewirtschaft.

---

186) Erlaß des RuPrMdI vom 25. März 1935, abgedruckt bei Peter van AUBEL (Amtliche Vorschriften zur Pflichtprüfung in Gemeinden und Gemeindebetrieben, Fachschriften zur Gemeindeprüfung und Gemeindeberatung, hrsg. von der Wirtschaftsberatung Deutscher Gemeinden AG, 5. Aufl., Berlin 1938, S. 326 ff.).

Den "Allgemeinen Vertragsbedingungen" vom 25. März 1935 haben sich die Länder der BRD im wesentlichen angeschlossen; ebenso der gleichzeitig erlassenen Gebührenordnung, die allerdings inzwischen mehrfach durch Länderentschliessungen geändert worden ist.

187) Vgl. Werner Teufert: Prüfung der Jahresabschlüsse der Wirtschaftsbetriebe der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1950, S. 155 f.

188) Siehe Fußnote 17).

Dementsprechend sind auch ihre r e c h t l i c h e n M e r k m a l e verschiedenartig, wenngleich sie in einem entscheidenden Punkt übereinstimmen: der fehlenden Rechtspersönlichkeit. Das aber heißt: Weder die in den gemeindlichen Verwaltungsbereich noch die in die Gemeindewirtschaft eingefügten Regiebetriebe sind juristische Personen des öffentlichen Rechts. Damit ermangelt es ihnen auch an der Handlungs-, Partei- und "Koalitionsfähigkeit"[189].

Die innerhalb der Hoheitsverwaltung tätigen wirtschaftlichen Betriebe sind rechtswissenschaftlich als n i c h t r e c h t s f ä h i g e A n s t a l t e n [190] zu klassifizieren, unterliegen wie die übrigen Ämter der Gemeindeadministration dem (oben angeführten) allgemeinen Kommunalverfassungs- und -verwaltungsrecht, im besonderen dem gemeindlichen Haushaltsrecht, und werden im einzelnen durch Satzungsrecht und auch observanzmäßig verwaltet. Die Hauptsatzung (mit Ausnahme von Bayern in allen Bundesländern bekannt) enthält als Verfassungsstatut der Gemeinde [191] "mit gesetzlicher Ermächtigung organisationsrechtliche Vorschriften zur Ergänzung oder mit Ausnahmebewilligung in Abweichung von den Gesetzen" [192], wobei der Schwerpunkt auf dem Personalrecht liegt. Was die finanzrechtliche Seite dieser Betriebe anbelangt, ist die Haushaltssatzung entscheidend, die das Fundament für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben bildet und unter anderem die Feststellung bzw. Festsetzung des gemeindlichen Haushaltsplans (und damit auch

---

189) Als "Koalitionsfähigkeit" wird hier und im folgenden die Möglichkeit des Zusammenschlusses einer Einzelwirtschaft mit anderen Wirtschaftsgebilden verstanden.

190) Der Begriff nicht rechtsfähige Anstalt mag formalrechtlichen Gesichtspunkten genügen, ist aber in dieser Arbeit nicht verwendbar, da er sowohl die hoheitlichen (Anstalts-) Betriebe als auch die wirtschaftlichen, der Hoheitsverwaltung zugeordneten Betriebe unterschiedslos zusammenfaßt und einheitlich behandelt.

191) Siehe dazu Karl Zuhorn und Werner Hoppe: Gemeinde-Verfassung, Das Gemeinderecht in NRW, hrsg. von Karl Kirsten, 1. Band, 2. Aufl., Siegburg 1962, S. 111 ff.

192) Erich Becker: Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: KommHdb., 1. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1956, S. 162.

des betrieblichen Haushaltsplans) enthält. Das Außenverhältnis dieser Kommunalbetriebe gestaltet sich nach den Satzungen [193] über die Benutzung der Einrichtungen und über den Anschluß- und Benutzungszwang, die wiederum unterschiedliche Nutzungsordnungen, nämlich öffentlich-rechtliche (z.B. bei der Straßenreinigung, Müllabfuhr, Kanalisation) und privatrechtliche (z.B. bei Energieversorgungs- und Verkehrsbetrieben) vorsehen. Neben staatlichen oder gemeindlichen Verwaltungsgebührenordnungen legen (was die öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnungen betrifft) sogenannte Abgabensatzungen (auch Abgabengesetze oder Abgabeordnungen genannt)

nach § 4 KAG 1893 [194] Anschluß- und Benutzungsgebühren (Gebührenordnungen),

nach § 9 KAG Beiträge (Satzungen über Beiträge),

nach § 12 KAG Kurtaxen (Kurtaxenordnungen) oder

nach § 18 KAG Steuern (Steuerordnungen)

fest. Im Falle privatrechtlicher Nutzungsordnung werden privatrechtliche Entgelte, in der Regel Tarife, erhoben. Die Beschaffungsseite der Betriebe wird vom kommunalen Vergabewesen [195] bestimmt, das im wesentlichen auf der Verdingungsordnung für Bauleistungen aus dem Jahre 1926 (VOB) und der Verdingungsordnung für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) aus den Jahren 1932 und 1936 (VOL) und ihren Neufassungen beruht. Dabei handelt es sich bei den eigentlichen Verfahrensregeln (jeweils der Teil A der VOB und der VOL) nicht um verbindliches Recht sondern um Dienstvorschriften. Nach den Ordnungen richten sich Bund und Länder; der Deutsche Städtetag hat seinen Mitgliedern die uneingeschränkte Anwendung empfohlen [196]. Die tatsächliche

---

193) Diese Satzungen werden auf Grund der GOen oder sondergesetzlicher Einzelermächtigungen erlassen, wie etwa des Gesetzes über die Reinigung öffentlicher Wege vom 1. Juli 1912 (PreußGS S. 187) i.d.F. des Gesetzes vom 1. Juni 1933 (PreußGS S. 77) und der VO vom 17. März 1933 (PreußGS S.43).

194) Das KAG 1893 bildet die staatliche Rechtsgrundlage für die gemeindliche Abgabenerhebung. Inzwischen wurde es durch ähnlich lautende Kommunalabgabengesetze der Länder ersetzt (siehe z.B. BaWüKAG vom 18. Februar 1964).

195) Hingewiesen sei auf die wenigen wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen des öffentlichen Beschaffungswesens, die sich auf folgende Namen und Arbeiten konzentrieren: Karl Rößle: Submissionswesen, in: HWdSt, 7. Band, 4. Aufl. Jena 1926, S. 1158-1167; L. Ehrlich: Verdingungswesen, in: HWdB, 5. Band, 1. Aufl., Stuttgart 1928, Sp. 567-590; Herbert Vormbaum: Submission, in: HWdB, 3. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 5304-5310; siehe ferner die neueren Veröffentlichungen des Forschungsinstitutes für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz (Hrsg.: Erich

Einführung obliegt den zuständigen Kommunalbehörden. Bei der Vergabe - soweit nicht formlos freihändig vergeben werden darf - müssen die Betriebe formstrenge und öffentlich kontrollierte Grundsätze beachten, die sich im einzelnen niederschlagen bei der Aufforderung zur Angebotsabgabe, der sog. Ausschreibung, der Angebotsfrist für die Bewerber [197] und den anderen Fristen, der Angebotsvorlage, -verwahrung, -eröffnung, -prüfung und -wertung sowie der Erteilung des Auftrages, dem sog. Zuschlag. Darüber hinaus hat sich die Vergabe an angemessenen Preisen zu orientieren. Die Preisstellung erfolgt nach den weitgehend mit den sachlichen Geltungsbereichen der VOB und VOL übereinstimmenden grundlegenden Preisverordnungen und zwar nach der

Verordnung PR Nr. 8/55 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen für Bauleistungen vom 19. Dezember 1955 (BPV) und der

Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 (VPÖA) [198] i.d.F. der VO PR Nr. 14/54 vom 23. Dezember 1954 und der VO PR Nr. 8/61 vom 9. November 1961 einschließlich der, die VPÖA ändernden und ergänzenden

Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten vom 21. November 1953 (LSP) [199] i.d.F. der VO PR Nr. 14/54 vom 23. Dezember 1954.

Die andere in dieser Arbeit untersuchte Kategorie von wirtschaftlichen Betrieben sind die E i g e n b e t r i e b e. Für sie gelten die ortsstatutarischen Vorschriften und die Bestimmungen über das Beschaffungswesen - soweit sie überhaupt in Frage kommen - entsprechend. Kennzeichnend für diese Betriebe sind aber in erster Linie die durch das Eigenbetriebsrecht erlassenen Maximen. Am bedeutendsten ist dabei ihre besondere Organisationsform, die sie zwar mit der Kommunalverwaltung eng liiert, ihnen allerdings im Rahmen der vorgegebenen Richtlinien eine freiere Gestaltung der Betriebspolitik einräumt, als den vollständig gebundenen Regiebetrieben. Oberste Instanz für die Eigenbetriebe ist die Gemeindevertretung, die die entscheidenden Be-

---

Welter) von Erich Welter (Bd. 10), Armin Gutowski (Bd. 11), Helmut Diederich (Bd. 12), Werner Fricke (Bd. 13) und Otto Gandenberger (Bd. 14).

196) Siehe Mitteilungen des Deutschen Städtetags, Nr. 420 vom 25. Oktober 1950.

197) Lt. der VOB ist zu unterscheiden zwischen B e w e r b e r n (um öffentliche Aufträge), d.h. Unternehmern, die sich am Wettbewerb um eine Bauleistung oder sonstige Leistung beteiligen wollen, B i e t e r n , d.h. Bewerbern, die ein Angebot abgegeben haben und A u f t r a g n e h m e r n, d.h. Bietern, die durch Zuschlag einen Auftrag zur Ausführung einer Bauleistung oder sonstigen Leistung erhalten haben.

schlüsse faßt. Ihr zur Seite steht der allein oder überwiegend aus Ratsmitgliedern zusammengesetzte Werkausschuß. Er "nimmt an der Unternehmensverwaltung teil" [200] und wirkt darüber hinaus als Aufsichtsorgan über die Werkleitung, die die Verantwortung der laufenden Geschäftsführung trägt. Im Gegensatz zu den innerhalb der Hoheitsverwaltung tätigen wirtschaftlichen Betrieben ist das dem Eigenbetrieb gewidmete Vermögen verwaltungsmäßig aus dem Gemeindevermögen ausgegliedert (Sondervermögen) [201], wirtschaftet die Leitung nicht nach dem gemeindlichen Haushaltsplan sondern (lt. § 13 EigVO 1938) nach einem selbst entworfenen, zustimmungsbedürftigen Wirtschaftsplan und ist das betriebliche Rechnungswesen insofern verselbständigt, als nur das Endergebnis in den gemeindlichen Haushalt eingestellt wird, d.h. der Eigenbetrieb erscheint im Gesamthaushalt nur noch mit seinem ablieferungsfähigen Gewinn oder seinem zu deckenden Verlust (sog. Nettoetatisierung) [202].

Dennoch fehlt dem Eigenbetrieb die rechtliche Verselbständigung, was weitreichende Folgen hat: Seine Organe handeln nicht für den Eigenbetrieb als solchen, vielmehr vertreten sie "die Gemeinde in den Angelegenheiten des Eigenbetriebs" [203]. Da der gesonderte Nachweis des Vermögens nur organisatorische und keine zivilrechtlichen Konsequenzen ist der Eigenbetrieb nicht verklagbar; eine Zivilklage, die sich gegen den Eigenbetrieb wendet, ist gegen die Gemeinde zu erheben, da prozeßrechtlich parteifähig nur ist, wer rechtsfähig ist. [204] Der Eigenbetrieb haftet jedoch für die Gesamtheit der gemeindlichen Schulden, wie auch die Gemeinde in vollem Umfang für die betrieblichen Verbindlichkeiten eintritt. Außerdem wird die Kreditfinanzierung (über den Umweg der Gemeinde)

198) Ab 1. Januar 1954 trat die VPÖA an die Stelle der Verordnung über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 11. August 1943 (VPÖ).

199) Die LSP löste ab 1. Januar 1954 die LSÖ ab (Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund der Selbstkosten bei Leistungen für öffentliche Auftraggeber vom 15. November 19[illegible] i.d.F. vom 12. Februar 1942).

200) Aloys Schwietert und Heinrich Maack: Öffentliche Unternehmungen, in: Staatslexikon, 5. Band, 6. Aufl., Freiburg 1960, Sp. 1223.

201) Siehe § 74 Abs. 3 DGO 1935 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 EigVO 1938.

202) Siehe § 10 Abs. 2 GemHVO 1937.

203) § 3 Abs. 1 Satz 1 EigVO 1938.

204) Obwohl der Eigenbetrieb nicht verklagbar ist, kann er

erschwert und schließlich erlaubt die Rechtsform nur die Zusammenfassung von Betrieben des gleichen Verwaltungsträgers (sog. Querverbund) [205] und eignet sich nicht für die interkommunale Kooperation. Nicht vom teleologischen und wirtschaftswissenschaftlichen Standpunkt aus, wohl aber aus der Sicht des Rechtswissenschaftlers läßt sich auf Grund dieser Merkmale durchaus sagen, daß der Eigenbetrieb "nach wie vor nur ein unselbständig in der Rechtsordnung stehender Gemeindeverwaltungszweig"[206] ist bzw. daß er trotz seiner Sonderstellung als "ein rechtlich unselbständiger Teil der Gemeindeverwaltung" [207] zu betrachten ist.

2. Vermögens- und Kapitalaufbau

Das öffentliche Vermögen und seine Ordnung werden im Schrifttum bis auf spärliche Versuche stiefmütterlich behandelt. Weder die Finanz- noch die Rechtswissenschaft,die sich ausführlicher mit dem öffentlichen Schuldenwesen befaßten, noch andere Disziplinen, haben für eine nennenswerte Klärung der betreffenden Probleme, wie Umfang des Vermögens, Eigentumsverteilung, Nutzungsformen, Vermögensrechnung usw., gesorgt. Dabei ist heute im Zeichen Wohlfahrts- und Versorgungsstaates der Wunsch, Einblick in den Komplex der öffentlichen Vermögenswirtschaft zu gewinnen, sehr groß.
Im Unterschied zu den Ländern, deren "Vermögensverhältnisse" in unzulänglicher Weise (weil allzu summarisch und unvollständig) in den Haushaltsplänen publiziert werden [208] (Vermögensordnungen fehlen bis heute), ist dem Bund durch die Art. 110 Abs. 3 und 114 GG eine alljährliche Vermögensnachweisung und Vermögensrechnung auferlegt worden [209].

---

trotzdem unter seinem Namen klagen (vgl. das Urteil des LG Münchengladbach vom 26. August 1958, zitiert in: Elektrizitätswirtschaft, 1958, Rechtsbeilage, S. 89).

205) Siehe § 22 EigVO 1938.

206) Kurt Blaum: Öffentliche Verwaltung und wirtschaftliche Unternehmen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1958, S. 669.

207) Heinz Schauwecker und Paul Münch: Gesetz über die Eigenbetriebe der Gemeinden in Baden-Württemberg (Eigenbetriebsgesetz), Stuttgart 1963, S. 3.

208) Siehe Deutsches Industrieinstitut (Hrsg.): Die Berichterstattung der deutschen Bundesländer über ihre wirtschaftlichen und industriellen Beteiligungen, Material zum Zeitgeschehen, Nr. 8 vom 20. Mai 1957; ferner Deutsches Industrieinstitut (Hrsg.): Das Wirtschaftsvermögen der öffentlichen Hand, Beiträge Heft 2, Köln 1963, S. 9 ff.

209) Siehe Bund der Steuerzahler: Die Bundes-Konzerne, Schach dem Staatskapitalismus durch Privatisierung, Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler, hrsg. von Karl Bräuer, Heft 10, Bad Wörishofen 1957; ferner Bundesschatzministerium (Hrsg.): Das industrielle Bundesvermögen im Jahre 1964/65, Bericht über die Entwicklung des vom Bundes-

Für die Gemeinden brachte auf der Grundlage der "Leitsätze" der Vereinigung der Finanzdezernenten der größeren deutschen Städte vom 28. Juni 1930 [210] die AusfAnw. vom 1. März 1939 (RMBliV S. 441) zur KuRVO 1938 das erste gesetzliche Muster einer Vermögensgliederung, das mit geringfügigen Abweichungen in allen Bundesländern Anwendung findet. Danach wird von der Zweckbestimmung her zwischen dem gemeindlichen Verwaltungsvermögen und dem sog. Finanzvermögen getrennt; weitere V e r m ö g e n s k l a s s e n bzw. Hauptgruppen sind die Rücklagen, das Stiftungsvermögen (d.h. das Vermögen der nicht rechtsfähigen Stiftungen, auch als fiduziarische Stiftungen bezeichnet) und das Gemeindegliedervermögen (auch Bürgervermögen, Bürgernutzen, Allmende oder Allmendgut genannt). Dieser Einteilung, die sich aus den Gegebenheiten der Verwaltungspraxis entwickelte, fehlt ein Ordnungsprinzip; das zeigt sich auch bei jenem Sammelposten, der nach Aussonderung des Betriebsvermögens aus dem Finanzvermögen verbleibt und als Allgemeines Kapital- und Grundvermögen [212] ausgewiesen wird.

Mit Ausnahme der gemeindlichen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (z.B. Sparkassen), die weder zum Gemeindevermögen gerechnet noch bei der Vermögensnachweisung aufgeführt werden und der rechtsfähigen Stiftungen, deren Vermögen ebenfalls nicht Teil des Gemeindevermögens ist, die jedoch in dem kommunalen Haushaltsplan angeschlossenen Sonderhaushaltsplänen ihr Vermögen sowie die Einnahmen und Ausgaben darlegen, verteilen sich sämtliche übrigen Gemeindebetriebe auf die folgenden Vermögensklassen: Das Verwaltungsvermögen beinhaltet die Betriebe der Einzelpläne 0 bis 7 und das Betriebsvermögen die des Einzelplans 8; die separat auszuweisenden Rücklagen [213] insbesondere der Betriebe der Einzelpläne 0 bis 7 schließlich werden im Rücklagenfonds angegeben; fiduziarische Stiftungen und Allmende sind in Sondervermögen zusammengefaßt.

---

schatzministerium verwalteten industriellen Bundesvermögens in der Zeit vom 1. April 1964 bis 31. März 1965, Köln-Braunsfeld 1966.

210) Abgedruckt bei K. Marder: Das Gemeindevermögen, Stuttgart und Berlin 1936, S. 50 ff.

211) Nach Wilhelm DUHMER (Das öffentliche Vermögen in Deutschland und seine Bewirtschaftung, Göttingen 1952, S. 58) wurden wegen der von der Zweckbestimmung abweichenden Begriffsbildung hierfür die Bezeichnungen F i n a n z i e r u n g s - , S c h a t z - o d e r V o r r a t s v e r m ö g e n vorgeschlagen.

212) Betriebsvermögen und Allgemeines Kapital- und Grundvermögen werden vom Statistischen Bundesamt (eigenartigerweise) unter der Bezeichnung E r w e r b s v e r m ö g e n zusammengefaßt, obwohl die Erzielung von Erträgen keineswegs der Hauptzweck dieser Gemeindevermögen ist.

213) Schon hier wird deutlich, daß es sich bei dem Rücklagenbegriff des Gemeindehaushaltsrechts um aktivische Fonds im Sinne der RücklVO 1936 handelt und nicht um Posten auf der Passivseite kaufmännischer Bilanzen, die generell durch das Vermögen auf der Aktivseite gedeckt sind. Vgl. dazu Hanns LINHARDT (Betriebsorganisation, a.a.O., S. 141 ff.) und die diesbezüglichen Ausführungen in dieser Arbeit.

Das bedeutet, daß die im Rahmen der hoheitlichen Administration geführten Regiebetriebe (also regelmäßig die bau- und wohnungswirtschaftlichen Betriebe, die hygienewirtschaftlichen Betriebe und die meisten Handels- bzw. Beschaffungs- und Handwerksbetriebe) dem Verwaltungsvermögen angehören und die anderen Regiebetriebe (also zumeist die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft sowie der Versorgungs- und Verkehrswirtschaft und die Industriebetriebe) zum B e t r i e b s v e r m ö g e n zu rechnen sind. Letzteres umfaßt dabei nicht nur das als Sondervermögen behandelte Werksvermögen der Eigenbetriebe, vielmehr auch (neben den Beteiligungen an privatrechtlichen Gesellschaften) das nicht vom übrigen Kommunalvermögen ausgesonderte Vermögen z. B. der Gemeindegüter. Die Unterscheidung von hoheitlichen und wirtschaftlichen Aufgaben und die darauf beruhende Einteilung der Gemeindeverwaltung in einen außerökonomischen und in einen wirtschaftlichen Sektor setzt sich im Vermögenswesen fort durch die Trennung in die beiden großen Bereiche Verwaltungs- und Betriebsvermögen - freilich auch hier in einer Weise, die den teleologischen Gesichtspunkten wenig Rechnung trägt, weil wirtschaftliche Vermögensbestandteile dem V e r w a l t u n g s v e r m ö g e n zugeordnet werden. Zwar differenzieren die größeren Städte vielfach zwischen Allgemeinem Verwaltungsvermögen (auch Verwaltungsvermögen im engeren Sinne genannt [214]), den Sachen im Gemeingebrauch (wie Straßen und Plätze, die zumeist nicht bewertet sind, Brücken und Kanäle) und dem Vermögen der öffentlichen Einrichtungen (das sich in der Hauptsache zusammensetzt aus bebauten und unbebauten Grundstücken, Betriebsanlagen, Inventar und Vorräten sowie Tiefbauten), aber dennoch unterliegen (ganz zu schweigen von den Bauhöfen, Beschaffungsbetrieben, Werkstätten usw., die unter das Allgemeine Verwaltungsvermögen fallen) auch die Müllverbrennungsanlagen, die Kanalisationswerke und die Schlachthöfe denselben verwaltungsmäßigen Grundsätzen der Inventur, Bewertung und Buchführung wie die behördlichen Einrichtungen und die Anstaltsbetriebe. Daß dies negative Auswirkungen auf die Betriebsgebarung der wirtschaftlichen Betriebe mit sich bringt und insbesondere deren Kostengestaltung ungünstig beeinflußt, wird im Hauptteil der Arbeit näher ausgeführt.

---

214) Siehe Ziff. 4 der AusfAnw. vom 10. Dezember 1937 (RMBliV S. 1899) zu § 7 GemHVO 1937.

Erwähnt sei noch die Möglichkeit von echten Überschneidungen zwischen dem Verwaltungs- und Betriebsvermögen. So ist eine Grenzziehung beispielsweise bei Badebetrieben nicht immer leicht vorzunehmen. In Kurorten dürften sie kaum zum Verwaltungsvermögen gerechnet werden, während sie in anderen Städten "doch mehr als Bestandteil der Gesundheitsfürsorge"[215] (d.h. als Anstaltsbetriebe des Gesundheitswesens) anzusehen sind und damit zum Verwaltungsvermögen gehören. Ähnliche Schwierigkeiten können sich ergeben bei der Vermögensnachweisung der gemeindlichen Forsten.[216] Dienen sie allein der Forstbewirtschaftung, dann sind sie wohl innerhalb des Betriebsvermögens aufzuführen, wurde das Forstgelände aber aus siedlungspolitischen Zwecken angekauft (und nicht um des Forstbestandes willen), so wäre die Einfügung in das Allgemeine Kapital- und Grundvermögen sinnvoll.

Das Vermögen der Regiebetriebe ist also ein Teil des Gemeindevermögens, wobei das Regievermögen entweder nicht ausgesondert oder (bei den Eigenbetrieben) haushalts- bzw. rechnungsmäßig vom übrigen Gemeindevermögen getrennt ist. Die Sonderstellung des Vermögens ist durch seine Bestimmung zur Erfüllung einzelner genau umrissener Aufgaben gerechtfertigt, gestattet eine von der gemeindlichen Vermögens- und Haushaltsrechnung unabhängige betriebliche Rechnung (Werkrechnung) und bildet eine Basis für selbständigeres Wirtschaften, die Kostenverrechnung und die Erfolgsermittlung.[217] Das den Regiebetrieben gewidmete Gemeindevermögen ist gekennzeichnet durch einen verhältnismäßig hohen Anteil der Sachanlagen am betrieblichen Gesamtvermögen. Die Ursache hierfür liegt in der infrastrukturellen Bedeutung kommunaler Betriebe und dem damit erforderlichen Umfang an Gewinnungs-, Erzeugungs- und Verteilungsanlagen, Schienennetzen, Kaibauten, Anlagen für die Müllverwertung, Abwasserbeseitigung usw. Für die gemeindlichen Versorgungs- und Verkehrsbe-

---

215) Franz Ruckdeschel: Die Gliederung der Stadtbilanz, in: Die Betriebswirtschaft, ZfHWuHP, 1932, S. 156.

216) Ebenda, S. 157.

217) Vorbild dieser eigenbetriebsrechtlichen Regelung war die preußische Sparkassengesetzgebung, die bis zum Jahre 1931 das Sparkassenvermögen als rechtlich unselbständiges Sondervermögen behandelte. Der Begriff Sondervermögen findet sich in der preußischen Mustersatzung für Sparkassen, RdErl. des PreußMdI vom 16. Juli 1927. Durch die Umgestaltung der Sparkassen auf Grund der 3. NotVO 1931, Fünfter Teil, Kapitel I: Spar- und Girokassen, kommunale

triebe (soweit sie Eigenbetriebe oder Kapitalgesellschaften sind) ergibt sich ein Anlagevermögen, das jeweils über vier Fünftel der Bilanzsumme ausmacht. [218] Die hohe Kapitalintensität oder (bei der Relation Anlage- zu Umlaufvermögen) die hohe Anlageintensität wird noch unterstrichen durch die lange Lebens- (korrekt: Nutzungs-)dauer der Betriebsmittel, die z.B. in der Energiewirtschaft durchschnittlich zwischen 20 und 30 Jahren beträgt [219].

Während die Vermögenslage der insgesamt im Allgemeinen Verwaltungsvermögen aufgehenden Regiebetriebe vollkommen undurchsichtig, die Vermögenslage der im ganzen in das Vermögen der öffentlichen Einrichtungen einbezogenen Regiebetriebe wegen der ungenügenden rechnerischen Abgrenzung zum Vermögen der Sachen im Gemeingebrauch, der geringen Gliederung und des summarischen Nachweises des Stands des Vermögens zu Beginn und am Ende des Rechnungsjahres und der in dessen Verlauf

---

Kreditinstitute und Giroverbände sowie Girozentralen (RGBl. I S. 554), zu Anstalten des öffentlichen Rechts schied das Sondervermögen allerdings durch die öffentlich-rechtliche Verselbständigung aus dem Gemeindevermögen aus.

218) Siehe Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie C: Unternehmen und Arbeitsstätten, Reihe 3: Öffentliche Unternehmen, I. Abschlüsse kommunaler Versorgungs- und Verkehrsunternehmen für das Wirtschaftsjahr 1961, Stuttgart und Mainz 1965, S. 6.

Bemerkenswert ist, daß die Autoren früher bei den Versorgungsbetrieben ein Verhältnis von etwa zwei Drittel bis vier Fünftel feststellten (vgl. Walter Kunz: Die finanzwirtschaftlichen Probleme der gemeindlichen Versorgungsbetriebe u.bes.Berücks. der Bestimmungen der EigVO 1938, Diss. Frankfurt a.M. 1940, S. 13; Horst Neumann: a.a.O., S. 12). In neuerer Zeit wird hingegen stets eine Kapitalintensität von rund 80 % nachgewiesen (vgl. Paul Münch: Entwicklung des Bilanzbildes und der Finanzierung bei den kommunalen Unternehmen von 1948 bis 1956, in: Der Städtetag, 1961, S. 385; Walter Salzmann: Einheitliches Bilanzschema für Versorgungsunternehmen, in: Der Volkswirt, Nr. 12 vom 25. März 1961, Beilage Energie-Versorgung im Strukturwandel, S. 13).

219) Siehe Gerhard Schmidt: Energieversorgung und Besiedlungspolitik, Möglichkeiten und Grenzen einer Einflußnahme öffentlicher, im besonderen kommunaler, Energieversorgungsunternehmen auf die Verteilung der sozialen Kräfte im Raum, Diss. Köln 1959, S. 139.

eingetretenen Veränderungen [220] äußerst undurchsichtig ist, sind die aus dem Gemeindevermögen rechnerisch ausgesonderten Regiebetriebe geradezu vorbildlich in der Darstellung ihrer Vermögensstruktur. Das beginnt bereits bei der Buchführung, die "die zwangsläufige Fortschreibung der Vermögens- und Schuldenteile [221] ermöglichen" und "zusammen mit der Bestandsaufnahme die beweiskräftige Aufstellung von Jahresabschlüssen gestatten" muß, "die den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechen" [222]. Darüber hinaus muß eine Anlagebuchhaltung vorhanden sein [223], deren Ziel es ist, das Anlagevermögen wertmäßig zu erfassen. Ein besonderer Anlagenachweis, der Bestandteil der Jahresbilanz ist, enthält die einzelnen Gruppen des Anlagesachvermögens und ihre Bewegung sowie die zugehörigen Abschreibungen und ihre Bewegung [224]. Der Transparenz des eigenbetrieblichen Vermögens dient auch die Vorschrift, daß die Jahresbilanz keine stillen Rücklagen enthalten soll [225], was soviel heißt, daß eine willkürliche oder eine allzu ausgedehnte Legung stiller Rücklagen untersagt ist und sich die Bewertung der Bilanzpositionen in engen vorgeschriebenen Grenzen halten muß. Damit ist der Eigenbetrieb zur Offenbarung seiner Reserven verpflichtet.

---

220) Diese Veränderungen (worauf im Abschnitt über die Rechnung der Regiebetriebe noch eingegangen wird) sind in der Regel kassenmäßiger und haushaltsmäßiger Art, beruhen selten auf außerhaushaltsmäßigen Vorgängen (wie z.B. in § 1 Abs. 4 GemHVO 1937) und zeigen die Fortschreibung des Vermögens (d.h. die Wertberichtigung) nur insofern auf, als Abschreibungen auf einzelne Vermögensgegenstände lt. AusfAnw. vom 1. März 1939 (RMBliV S. 441) zu §§ 55, 88 Abs. 3 KuRVO 1938 nur nach den Sätzen vorgenommen werden dürfen, wie sie im § 6 RücklVO 1936 für die Bildung von Erneuerungsrücklagen zugrunde zu legen sind.

221) Fälschlicherweise spricht § 17 NRWEigVO von "Fortschreibung der Vermögens- und Schuldenseite", was wohl ein Versehen des Gesetzgebers sein dürfte.

222) § 16 Abs. 1 EigVO 1938.

223) Im Unterschied zu früher, wo eine Anlagebuchhaltung nur fakultativ zu führen war (siehe § 16 Abs. 2 EigVO 1938), ist sie heute zwingend vorgeschrieben (siehe z.B. § 17 Abs. 2 NRWEigVO).

224) Siehe § 18 Abs. 3 EigVO 1938. Für die Gliederung des Anlagesachvermögens nach Gruppen im Anlagenachweis gelten, soweit sie nicht durch besondere Formblätter (z.B. für die Versorgungsbetriebe) vorgeschrieben wird, die Vorschriften des Aktiengesetzes.

225) § 19 Abs. 1 EigVO 1938 bezog das "Verbot stiller Rücklagen" (so Friedrich Zeiß: Das Eigenbetriebsrecht der gemeindli-

Dem unausgesonderten Regievermögen - früher auch ungenau als Anlage- und Betriebskapital und Teilgegenstand des öffentlichen Gesamtkapitals beschrieben [226] - steht, ganz gleich ob es im Allgemeinen Verwaltungsvermögen oder im Vermögen der öffentlichen Einrichtungen enthalten ist, keine "Rechengröße Kapital" [227] gegenüber. Zwar ist nach § 92 KuRVO 1938 (neben der gemeindlichen Haushaltsrechnung) eine gemeindliche Vermögensrechnung aufzustellen, in der "der Anfangsbestand, die Änderungen des Vermögens und der Schulden und ihr Endbestand" nachzuweisen sind (und um dessentwillen besser von einer gemeindlichen Vermögens- und Schuldenrechnung gesprochen werden sollte), aber es kann aus einem Vergleich des Vermögens mit den Schulden kein gemeindliches Reinvermögen (wie es in der kaufmännischen Bilanz geschieht) ermittelt werden, weil dazu "die Vermögenswerte einer Gemeinde untereinander zu inkommensurabel" [228] sind. Die gemeindliche Gesamtrechnung gewährt auch keinen Einblick in die betrieblichen Eigenkapitalwerte bzw. Reinvermögen, und dies trotz des vorgeschriebenen detaillierten Verwendungsnachweises für die Schulden [229], der die ursprüngliche Höhe der Schulden und den Stand bei Abschluß des abgelaufenen Rechnungsjahres getrennt nach Einzelplänen und Unterabschnitten, also nach den einzelnen Betrieben, enthält. Denn das jeweils dazugehörige betriebliche Vermögen läßt sich nicht aus dem summarischen Vermögensnachweis entnehmen. In beschränktem Umfang können jedoch durch die Gegenüberstellung der Schulden und der damit finanzierten Investitionen in der Vermögensgruppe der öffentlichen Einrichtungen wenigstens über diese gewisse globale Rückschlüsse gezogen werden. Das trifft - Schuldenaufnahme vorausgesetzt - auch für die zum Betriebsvermögen zählenden und dort aufgeführ-

---

chen Betriebe u.bes.Berücks. der NRWEigVO , 2. Aufl., Stuttgart 1962, S. 293) nur auf das Anlagevermögen, während es heute alle Posten der Jahresbilanz umfaßt (siehe z.B. § 20 Abs. 1 NRWEigVO , § 24 Abs. 1 BerlEigG).

226) Vgl. z.B. Walter Gerber: Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form, Ein Beitrag zur sozialökonomischen Lehre von den Formen öffentlicher Unternehmungen u.bes.Berücks. der Schweiz, Zürcher Volkswirtschaftliche Forschungen, hrsg. von Manuel Saitzew, Heft 13, Zürich 1928, S. 52; Kurt Dreher: Öffentliche und private Unternehmung, Diss. Heidelberg o.J., 1933, S. 20.

227) Hanns Linhardt: Betriebsorganisation, a.a.O., S. 101 und 150.

228) Wilhelm Duhmer: Das aktive Gemeindevermögen im allgemeinen, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 88.

229) Siehe Ziff. 4 der AusfAnw. vom 10. Dezember 1937 (RMBliV S. 1899) zu § 7 GemHVO 1937.

ten land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zu, deren Regievermögen ebenfalls nicht ausgesondert ist und die kein Eigenkapital kennen.

Anders bei den Eigenbetrieben. Über ihr Sondervermögen, das gemeinhin die Vermögensbestandteile der Aktivseite einer Bilanz umfaßt [230] und sich nicht in Aktiv- und Passivvermögen gliedert [231], ist "eine abstrakte, rechtlich-finanzielle Decke, das 'Kapital' gebreitet" [232], die anzeigt, von wem die Mittel stammen, mit deren Hilfe die Vermögenswerte beschafft wurden. Das neuere Eigenbetriebsrecht bezeichnet dabei die Einlage der Trägergemeinde als S t a m m k a p i t a l [233]. Dieses ist in formaler Hinsicht vergleichbar mit dem Grundkapital der Aktiengesellschaften, wird nämlich in die Passivseite der Bilanz eingestellt, ist in der Betriebssatzung zu fixieren und bedarf zu seiner Erhöhung oder Herabsetzung einer Änderung der Betriebssatzung. Materiell freilich unterscheiden sich eigenbetriebliches und aktienrechtliches Kapital insofern, als das Stammkapital der Betriebe wegen des unbeschränkten finanziellen gemeindlichen Rückhalts und der häufig monopolartigen Marktsituation nicht die besonderen Aufgaben des Grundkapitals zu erfüllen [234] hat, die sich aus den allgemeinen Funktionen des Eigenkapitals ergeben, nämlich der Existenzsicherungs-, Vorsorge-, Haftungs- oder Garantie- und Werbe- oder akquisitorischen Funktion; [235]

---

230) Vgl. für viele Wilhelm Duhmer: Das öffentliche Vermögen, Ein Problem der organischen Finanz- und Steuerreform, Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Heft 35, Bonn o.J., 1955, S. 5 und 15.

231) Diese Gliederung verwenden Paul Lehmann und Rudolf Robert: Kameralistische und kaufmännische Rechnung und Rechnungslegung des Bundes, der Länder und Gemeinden u.Berücks. des Landes Berlin, Schriftenreihe der Berliner Verwaltungsschule, hrsg. von Otto Theuner, Heft 10, Berlin und Frankfurt a.M. 1961, S. 99.

232) Erich Schäfer: Die Unternehmung, Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 5. Aufl., Köln und Opladen 1963, S. 30.

233) Siehe § 8 Abs. 2 NRWEigVO, § 10 Abs. 2 BerlEigG. In der EigVO 1938 fehlte eine entsprechende Bestimmung. Im Gegensatz zum festgesetzten Stammkapital war das Eigenkapital damals in allen seinen Teilen eine bewegliche Größe, die sich jährlich durch die Zubuchung von Gewinnen oder die Abbuchung von Verlusten veränderte. Das ist heute dem "Rücklagekapital" (§ 9 Abs. 4 NRWEigVO, §§ 11, 12 Abs. 4 BerlEigG) vorbehalten.

234) Vgl. im einzelnen dazu Ludwig Mülhaupt: Der Bindungsgedanke in der Finanzierungslehre u.bes.Berücks. der holländischen Finanzierungsliteratur, Wiesbaden 1966, S. 69 ff.

wenngleich allerdings auch dem eigenbetrieblichen Kapital eine Bedeutung für die Finanzierung und die Gewinnverteilung zukommt. Die seit 1953 erlassenen Eigenbetriebsgesetze bzw. -verordnungen bestimmen alle, daß das Stammkapital in angemessener Höhe festzusetzen ist. In der AusfAnw. vom 14. April 1954 [236] zu § 8 NRWEigVO heißt es dazu, die Festsetzung des Stammkapitals in der Betriebssatzung solle Substanzverminderungen erschweren und das Stammkapital solle in einem betriebswirtschaftlich befriedigenden Verhältnis zum Anlagevermögen und zum Fremdkapital stehen. Was als angemessene Ausstattung mit Stammkapital anzusehen ist, läßt sich nicht berechnen; ebensowenig der Umfang des für den Betriebszweck notwendigen Eigenkapitals (also Stammkapital plus Rücklagekapital). [237] Grundsätzlich dürften bei den heutigen Steuergesetzen, die das Eigenkapital gegenüber dem Fremd-

---

235) Die fehlende Funktion des eigenbetrieblichen Stammkapitals betont auch Hans-Eberhard KLIMPEL (Zur Ausstattung kommunaler Eigenbetriebe mit Eigenkapital, in: Neue Betriebswirtschaft, 1961, S. 39), wenn er das Stammkapital als "eine Größe von rein formaler Bedeutung" bezeichnet. Anderer Ansicht ist hingegen Hellmut NICKLISCH (Das angemessene Stammkapital des Eigenbetriebes nach § 8 Abs. 2 für das Land NRW, in: Anlage zum VKU-Nachrichtendienst, Folge 64, o.J.), für den das Stammkapital "Garantiekapital" ist - ohne jedoch dafür eine schlüssige Begründung anzufügen.

236) NRWMBl. Sp. 615.

237) Zu dieser (auf Grund der finanziellen Verknüpfung des Betriebes mit der Gemeinde und seiner besonderen Marktform sich ergebenden) Feststellung gelangt auch Karl OETTLE (Zur Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1964, S. 56 f.), der treffend formuliert: ".... ist es verfehlt mit Normen für Mindest-Eigenkapitalquoten zu operieren. Urteile über die Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe haben sich vielmehr nach betrieblichen Verhältnissen (produktionswirtschaftlichen Eigenarten, Rentabilitätsverhältnissen), nach haushaltswirtschaftlichen Verhältnissen der Eigentümerkörperschaft (langfristigen Erwartungen in bezug auf Anspannung und Stabilität) sowie nach der jeweiligen wirtschaftsgeschichtlichen Situation zu richten, die die Verhältnisse auf den Kreditmärkten für eine längere Zeit prägt."

Vgl. ferner Baron: Das Eigenkapital der gemeindlichen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1960, S. 60-61; Anton Koch: Die Kapitalausstattung der kommunalen Versorgungsunternehmen, Warum Eigenkapital und wieviel?, in: Der Gemeindehaushalt, 1962, S. 265-272; Karl Werres: Das Verhältnis von Eigenkapital und Fremdkapital bei kommunalen Eigenbetrieben und Eigengesellschaften, in: Der Gemeindehaushalt, 1963, S. 228-230.

kapital erheblich verteuern, Rentabilitätserwägungen im Vordergrund stehen. [238] Was die Kapitalausstattung insgesamt betrifft, gelten die üblichen Faustregeln, etwa daß sich die Kapitalhöhe an der Betriebsgröße zu orientieren hat, um eine Unter- bzw. Überkapitalisierung zu vermeiden, und daß der Kapitalbedarf mit Hilfe des Kapitalumschlags, also des Verhältnisses des (Verkaufs-)Umsatzes zum investierten Kapital (auch Betriebskapital oder -vermögen genannt), ermittelt werden kann. [239] Die (oben erwähnte) große Kapitalintensität erfordert Kapitalmittel, deren Fristigkeit der Dauer der Anlagennutzung entspricht, was in erster Linie langfristig gebundenes Kapital bedeutet und die Struktur der Passivseite der Bilanz und die Liquidität des Eigenbetriebs beeinflußt. Nach einer Untersuchung von Hans-Eberhard KLIMPEL liegt der Eigenkapitalanteil an der Gesamtkapitalausstattung bei "Stromversorgungsbetrieben" in der Rechtsform des Eigenbetriebs ähnlich dem der Aktiengesellschaften zwischen 37 % und 62,3 % [240], wobei zum Stammkapital das Rücklagekapital und die "Rückstellung für Bauzuschüsse" gerechnet wurden, denn bei letzterem Posten handelt es sich im betriebswirtschaftlichen Sinn nicht um eine Rückstellung sondern um eine Rücklage. Das darüber hinaus

---

238) Entgegen dem gemeindlichen Interesse an einer geringen betrieblichen Eigenkapitalausstattung verlangt die staatliche Finanzverwaltung von den Eigenbetrieben in Anlehnung an das allzu formalistische BFH-Urteil vom 6. August 1962 (BStBl. III S. 450), das sich auf den Grundsatz der gleichen Behandlung mit vergleichbaren Unternehmen der Privatwirtschaft beruft, daß das Eigenkapital in der Regel mindestens 40 % der Bilanzsumme betragen muß; andernfalls werden Darlehen der Gemeinde an ihren Eigenbetrieb als Eigenkapital behandelt und die darauf gezahlten Zinsen als verdeckte Gewinnausschüttung angesehen. Vgl. dazu auch Erich Potthoff und Heinz Bolsenkötter: Finanzierung kommunaler Versorgungsunternehmen, Reihe Finanzierung und Investierung des RKW, Berlin und Köln und Frankfurt a.M. 1965, S. 33 f.

239) Für Elektrizitätswerke ist ein Kapitalumschlag von annähernd drei Jahren bekannt (vgl. Heinrich Freiberger: a.a.O., S. 451), für Gaswerke beträgt er lt. Ludwig WINKLER (Die gemeindliche Gaswirtschaft, Die Praxis der gemeindlichen Wirtschaft und Verwaltung, hrsg. von Hanns Kerl und Weidemann, Heft 14, Leipzig und Stuttgart und Berlin 1938, S. 20) ungefähr zwei Jahre. Aus diesen durchschnittlichen Erfahrungssätzen lassen sich Rückschlüsse auf die Situation einzelner Betriebe ziehen.

240) Hans-Eberhard Klimpel: a.a.O., S. 39. Die Bilanzen aus früheren Jahren zeigten allerdings, wie dem Aufsatz von Paul MÜNCH (Entwicklung des Bilanzbildes und der Finanzierung bei den kommunalen Unternehmen von 1948 bis 1956, in:

nötige langfristige Kapital ist regelmäßig langfristiges Fremdkapital. Auf die Finanzierung im einzelnen wird weiter unten (im Abschnitt über den Finanzplan) eingegangen. Hinsichtlich der Bedeutung des Stammkapitals für die Gewinnverteilung ist jedoch noch folgendes anzumerken: Obwohl das Stammkapital durch einen Beschluß der Gemeindevertretung beispielsweise heraufgesetzt werden kann, ohne daß damit eine Zuführung von Mitteln verbunden sein muß, spricht gegen häufige Änderungen des Stammkapitals neben bilanzanalytischen Gründen auch die Ausweisung des Gewinns als Hundertsatz des Nominalkapitals. Dazu führte Peter van AUBEL bereits 1936 aus [241]:

"Der Gewinn des Unternehmens mit festem Kapital wird mit diesem festen Kapital in Beziehung gesetzt.... es wird die Ertragsfähigkeit des Unternehmens (im Hinblick auf sein Nennkapital und nicht auf sein Eigenkapital, das bei der Berechnung der Erfolgskennziffer, d.h. des Verhältnisses von Erfolg zum Eigenkapital, herangezogen zu werden pflegt; Anm.d.Verf.) in Prozentzahlen festgestellt. Diese Form der Ermittlung der Wirtschaftlichkeit (korrekt: Rentabilität; Anm.d.Verf.) ist in den gesamten Unternehmungen, die der Öffentlichkeit gegenüber zur Rechnungslegung verpflichtet sind, so sehr zur Selbstverständlichkeit geworden, daß es zweifelsohne einen Mangel bedeutet, daß die gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe ihrer Bürgerschaft nicht auch in dieser allgemein gebräuchlichen Form Rechenschaft über den erzielten Wirtschaftserfolg ablegen können, weil sie ihre Gewinnziffer nicht nach einer festen Kapitalsumme berechnen können."

3. Führungsstruktur

Auch hier findet sich ein Zitat, das in hervorragender Weise den Kern der Fragestellung trifft. Bei Anton RIEMERSCHMID heißt es [242]:

"Der Grundsatz der 'E i n h e i t d e r V e r w a l t u n g' (gesperrt durch d.Verf.) befaßt sich mit der Organisation der öffentlichen Dienststellen und bringt insbesondere in der Version 'Einheitlichkeit der Verwaltung' (Art. 77 Abs. 2 BayVerf.) auch eine gewisse ökonomische Grundtendenz zum Aus-

---

Der Städtetag, 1961, S. 385 ff.) zu entnehmen ist, bei den Eigenbetrieben einen höheren Eigenkapitalanteil, nämlich im Durchschnitt 53,2 % der Bilanzsumme, als bei den Gesellschaften (42,4 %).

241) Peter van Aubel: Gemeindliche Eigenbetriebe mit fester Kapitalausstattung, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1936, S. 36.

242) Anton Riemerschmid: Einheit der Verwaltung und Eigenbetrieb, in: Der Städtetag, 1958, S. 502.

druck, wonach vom Standpunkt der 'Regierung' aus ein möglichst einheitlich gestalteter Dienststellenaufbau als besonders schlagkräftig zur Bewältigung der öffentlichen Aufgaben angesehen wird.
Den Vorteilen der Einheitlichkeit stehen häufig Nachteile der 'Zentralisation' gegenüber. Man suchte ihnen zu begegnen in vertikaler Richtung durch den Aufbau der Verwaltung von oben nach unten und die Verlagerung möglichst vieler Zuständigkeiten auf die untere Instanz; auch in horizontaler Richtung hat man häufig den Ausweg gesucht mit der Schaffung von Sonderverwaltungen,..."

Der eng mit der (auf Grund der institutionellen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung des Art. 28 Abs. 2 GG und der Länderverfassungen gewährten) Universalität des Wirkungskreises der Gemeinden zusammenhängende Grundsatz der örtlichen (bei Gemeindeverbänden: überörtlichen) Verwaltungseinheit, der die strikte Durchführung der politischen Direktiven und gesetzlichen Vorschriften sicherstellen soll, gilt für die gesamte gemeindliche Verwaltung und damit auch für die Kommunalbetriebe. Dieser Organisationsgrundsatz erfährt verschiedenartige Ausprägungen und reicht vom intensivsten Konnex zwischen der Ämterverwaltung und den in die Hoheitsverwaltung eingebauten Anstalts und Regiebetrieben über den loseren Konnex bei den der Wirtschaftsverwaltung angehörenden Regiebetrieben (Eigenbetriebe) bis zum bloßen Kontakt bei den öffentlich-rechtlichen Korporationen und privatrechtlichen Gesellschaften [243]. Rein äußerlich tritt er schon dadurch zu Tage, daß die Regiebetriebe vielfach namenlos in den Behörden aufgehen (wie Werkstätten, Bau-, Holz- und Kohlenhöfe) oder als Ämter (z.B. Garten- und Friedhofsamt, Straßenreinigungs- und Fuhramt, Marktamt, Leihamt) oder Anstalten (Tierkörperverwertungsanstalt) bezeichnet werden. Im Innenverhältnis wird die Verwaltungseinheit noch deutlicher, da die Leitung der Regiebetriebe genauso wie die Leitung der behördlichen Ämter regelmäßig von städtischen Beamten wahrgenommen wird (Amtsvorstände, Amtsleiter, Betriebsleiter, Ge-

---

243) Die vielfach geäußerten Bedenken, daß die rechtlich selbständigen gemeindlichen Einzelwirtschaften den Grundsatz der Verwaltungseinheit durchbrechen - auch in der amtlichen Begründung zu § 74 DGO 1935 ist gesagt, die Umwandlung von Gemeindebetrieben in selbständige Unternehmungen sei unerwünscht, da sie die Einheit der Gemeindeverwaltung und Aufsicht beeinträchtigen würde - entspringen viel zu sehr einseitig an den Rechtsformen orientierten Gesichtspunkten; die Verwaltungseinheit hängt aber weniger von diesen ab als von Bestimmungen in Satzungen bzw. Gesellschaftsverträgen, in Gewinnabführungs- oder Verlustübernahmeverträgen sowie von der Besetzung der Aufsichtsmandate und der leitenden Stellungen usw. Vgl. dazu auch

schäftsleiter, Werkleiter), die dem zuständigen Referenten unterstehen (z.B. die Beschäftigten im Bereich der öffentlichen Einrichtungen vorwiegend dem sog. Kommunalreferenten) und als Sachgebietsleiter fungieren oder denen weisungsgebundene Sachgebietsleiter und Sachbearbeiter sowie weitere Mitarbeiter beigegeben sind. Die Referenten, die in der dreistufigen Hierarchie der gemeindlichen Verwaltungspyramide [244] die mittlere Ebene, die sog. Dezernatsstufe, einnehmen und die für ihren Verwaltungszweig die Verantwortung tragen und entsprechende Weisungsbefugnisse gegenüber dem rangniedereren Personal besitzen, sind ihrerseits dem Verwaltungsleiter (Oberbürgermeister oder in NRW Oberstadtdirektor) unterstellt, der als Chef der Gemeindeadministration (in größeren Städten, die für vorliegende Untersuchung maßgebend sind) im allgemeinen kein Dezernat verwaltet, dafür mit obersten Führungs, Koordinierungs- und Aufsichtsaufgaben betraut und für alle Angehörigen der Stadtverwaltung verantwortlich ist. Der Verwaltungschef und seine Beigeordneten (zumeist haben sie den Status von kommunalen Wahlbeamten) treffen die grundsätzlichen Entscheidungen jedoch nicht selbständig, sind vielmehr wiederum abhängig von den "bürgerschaftlichen Kräften der Selbstverwaltung...., denn nach vielen neuen Gemeindeordnungen sind der Rat und seine Ausschüsse Bestandteil und Mitträger der Gemeindeverwaltung geworden, während sie früher lediglich als Kontrollorgane die Verwaltung überwachten" [245]. Das ist namentlich für die Eigenbetriebe bedeutsam.

Der reichsrechtlichen EigVO 1938 lag die reichseinheitliche Verfassungsordnung der Gemeinden zugrunde, die infolge des ausgeprägten Führerprinzips der damaligen Bürgermeisterverfassung die rechtlichen Beziehungen zwischen Eigenbetrieb und Gemeinde im wesentlichen auf die Stellung des Bürgermeisters

---

die im Ergebnis ähnlichen Überlegungen von Kurt BALLERSTEDT (Zur Frage der Rechtsform gemeindlicher Wirtschaftsunternehmen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1951, S.451f.).

244) Siehe zur Verwaltungspyramide allgemein Günter Hartfiel und Lutz Sedatis und Dieter Claessens: Beamte und Angestellte in der Verwaltungspyramide, hrsg. von Otto Stammer, Berlin 1964.

245) Gustav Giere: Die allgemeine Verwaltung, in: KommHdb., 2. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1957, S. 10.

als Gemeindevorstand zur Leitung des Eigenbetriebes beschränkte. [246] Der frühere "Zustand guter Ausgewogenheit zwischen den Bedürfnissen der Gemeindeverwaltung nach Planung und Stetigkeit und dem Verlangen der Gemeindebetriebe nach eigenverantwortlicher und beweglicher Organisation" [247] ist jedoch im Zuge der föderalistischen Neuregelung der staatlichen Verhältnisse nach 1945 verloren gegangen. Die Frage, ob die Demokratisierung der Gemeindeverwaltung die Zerstörung der Rechtseinheit des Kommunalverfassungsrechts erforderlich machte, wird hier nicht behandelt; es ist aber hervorzuheben, daß die vielfachen Verschiedenheiten der gemeindlichen Organbildung, Organbezeichnung und Organfunktion die interkommunale Vergleichbarkeit erschweren und daß heute mögliche Auseinandersetzungen nicht mehr nur zwischen dem Bürgermeister einerseits und dem Werkleiter andererseits ausgetragen werden, sondern zwischen der Gemeindevertretung, dem Werkausschuß (früher Beirat [248]), eventuell weiteren Ausschüssen [249], dem Bürgermeister (oder in NRW dem Hauptverwaltungsbeamten), dem Werkreferenten und der Werkleitung [250] und von Fall zu Fall unter Mitwirkung des Kämmerers, d. h. des Referenten der gemeindlichen Finanz-, Kassen-, Steuer- und Liegenschaftsverwaltung. [251]

---

246) Vgl. Karl Maria Hettlage: Verfassungsfragen öffentlicher Unternehmen, in: Festschrift für Walter Schmidt-Rimpler, hrsg. von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, Karlsruhe 1957, S. 298.

247) Adolf Hüttl: Sind die gemeindlichen Versorgungsbetriebe den "wirtschaftlichen Unternehmen" in § 67 DGO zuzuordnen?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1958, S. 199.

248) In § 5 Abs. 1 EigVO 1938 hieß es, daß für die Eigenbetriebe "Gemeinderäte und andere wirtschaftlich besonders sachkundige Bürger als Beiräte" zu berufen sind.

249) Hier kommen vornehmlich in Betracht der Hauptausschuß, der Personalausschuß und der Finanzausschuß. Vgl. dazu auch Friedrich Zeiß: Eigenbetriebsverordnung und Betriebssatzung, in: Der Städtetag, 1950, S. 254-256.

250) Nach § 2 Abs. 2 und 3 EigVO 1938 besteht die Werkleitung aus einem oder mehreren Werkleitern. Die Gemeindevertretung kann einen Werkleiter zum Ersten Werkleiter bestellen. Ist ein Werkleiter Beigeordneter bzw. Dezernent bzw. (in Bayern) berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied, so ist er Erster Werkleiter.

251) Um der historischen Reminiszenz willen sei noch auf die von dem ehemaligen Direktor der "Industriellen Betriebe" der Stadt Bern Robert GRIMM (a.a.O., S. 30 f.) anschaulich dargestellten acht verschiedenen Kompetenzträger der Regiebetriebe schweizerischer Gemeinden verwiesen: 1. der Werkdirektor als technischer und kaufmännischer Leiter, 2. ein Mitglied der Verwaltungsexekutive als

Dem von der DGO 1935 erstmals aufgestellten Grundsatz der Verwaltungseinheit trägt die Z u s a m m e n f a s s u n g g e m e i n d l i c h e r B e t r i e b e unter einheitlicher Leitung Rechnung. Für die vorliegende Arbeit sind dabei nicht die im Rahmen einer Kapitalgesellschaft als Abteilungen aufgehenden Betriebe (siehe z.B. Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke Köln AG oder Stadtwerke Wolfsburg AG mit den Betriebszweigen Elektrizität, Wasser, Fernwärme, Verkehr, Bäder) und die "Konzernarchitektur" rechtlich selbständiger Unternehmen zu berücksichtigen (hingewiesen sei nur auf das sog. Nürnberger Modell [252]; das inzwischen von etwa 20 Städten in der BRD übernommen worden ist). Hier interessieren vielmehr die Regiebetriebe mit einheitlicher Organisation, die sich innerhalb einer Stadt im kommunalen Querverbund [253] (zumeist als "Gemeindewerke", "Stadt-

---

unmittelbare Aufsichtsinstanz, 3. die ständige Werkkommission als begutachtende Behörde, 4. die Regierung als verantwortliche Kollegialbehörde, 5. das städtische Parlament als Legislative, 6. Spezialkommissionen des Parlaments als vorberatende Behörden, 7. die Gesamtheit der Stimmberechtigten als letzte und oberste Instanz der Gemeinde und 8. die Kantonsregierung als Aufsichts- und Beschwerdeinstanz in Gemeindeangelegenheiten.

252) Unter " N ü r n b e r g e r M o d e l l " wird der aus dem früheren Eigenbetrieb "Städtische Werke Nürnberg" hervorgegangene, von der Stadt Nürnberg mit Wirkung vom 1. Januar 1959 gegründete Organkreis verstanden. Dieser besteht aus der Muttergesellschaft Städtische Werke Nürnberg GmbH, die geschäftsführende Funktion besitzt, und den beiden Tochtergesellschaften EWAG Energie- und Wasserversorgung AG und VAG Verkehrs-Aktiengesellschaft. Alle drei Gesellschaften sind durch einen Organvertrag verbunden. Die Tochtergesellschaften wirtschaften für die Rechnung des Organträgers. Für die Umgründung sprachen neben steuerlichen Überlegungen (mittels Ergebnisabführungsverträgen Möglichkeiten des Gewinn- und Verlustausgleichs zwischen den Gesellschaften und damit Ersparnis von Gewinnsteuern) weitere finanzwirtschaftliche und organisatorische Erwägungen im umfassenden Sinn (worauf später noch zurückzukommen sein wird).

Nach einer Mitteilung der Pressestelle der Städtischen Werke Nürnberg GmbH folgten dem Nürnberger Beispiel u.a. die Städte Köln, Stuttgart, Hagen, Würzburg, Krefeld und Saarbrücken.

253) Im überörtlichen Bereich werden gemeindliche Regiebetriebe infolge der rechtlich unzulässigen Bildung eines interkommunalen Eigenbetriebs geschweige denn einer Art Holding mehrerer Eigenbetriebe regelmäßig zur juristischen Person des Z w e c k v e r b a n d s zusammengefaßt.

Außer acht gelassen werden auch die durch die VO über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und Kreise vom 24. November 1948 (ZVOBl. der DDR vom 15. Dezember 1948, S. 558) in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts geschaffenen K o m m u n a l w i r t s c h a f t s -

werke" oder "Städtische Werke" bezeichnet und wegen der häufigen Beschränkung auf Regiebetriebe auch als Regieverbund deklarierbar) niederschlägt.[254] Darunter wird - ausgehend von den in einem technischen Sinn gebrauchten Begriffen Verbund und Verbundwirtschaft in der großräumigen Energiewirtschaft - allgemein (in einem übertragenen Sinn) die organisatorische Zusammenfassung verschiedener gemeindlicher Betriebe verstanden.[255]

Nach § 22 EigVO 1938 sind die Versorgungsbetriebe einer Gemeinde, die - wie die amtliche Begründung zu § 22 EigVO 1938 ausführt - technisch, wirtschaftlich und absatzorganisatorisch in einem engen Zusammenhang stehen, zu einem Eigenbetrieb (zwingend) zusammenzufassen.[256] Das gleiche gilt für die Verkehrsbetriebe, die jedoch auch durch die Betriebssatzung in den Versorgungseigenbetrieb einbezogen werden können. Als Verkehrsbetriebe

---

u n t e r n e h m e n der Sowjetzone, die neben den klassischen kommunalen Betrieben (für Versorgung und Verkehr) auch eine Reihe anderer Betriebe, wie Bäder, Straßenreinigung, Ziegeleien, Gaststätten usw. sowie die Beteiligung an derartigen privaten Unternehmungen vereinigten und in das "Eigentum des Volkes" überführten. Da die Kommunalwirtschaftsunternehmen die in sie gesetzten Erwartungen jedoch nicht erfüllten, wurden sie durch das Gesetz über die Organisation der volkseigenen örtlichen Industrie und der kommunalen Einrichtungen (GBl. der DDR vom 8. Oktober 1949 und vom 28. Februar 1951) mit Wirkung vom 31. März 1951 aufgelöst und teilweise wieder den Gemeinden eingegliedert oder zur den zuständigen Bezirksräten unterstellten sog. örtlichen Industrie (bezirksgeleitete Industrie) zusammengefaßt.

254) Darüber hinaus ist, abgesehen von der möglichen Bündelung gemeindlicher Aufgaben (wie die Verwaltung des Schlachthofs und des Fleischmarkts sowie die Fleischbeschau einerseits und die Verwaltung des Viehhofs und die Angelegenheiten des Schlachtviehmarkts sowie die Schlachtviehbeschau andererseits) zu einer (aus der übrigen Verwaltung nicht ausgesonderten) neuen betrieblichen Organisationseinheit (nämlich dem Schlacht- u n d Viehhof oder auch dem Straßenreinigungs- u n d Fuhramt usw.), keine weitere Form eines Zusammenschlusses relevant.

255) Vgl. Paul Münch: Grenzen des Querverbundes, in: Der Städtetag 1956, S. 219; Ernst Zander: Kommunale Wirtschaftsunternehmen im Querverbund, in: Kommunalwirtschaft, 1957, S. 464

256) Diese Vorschrift wurde mit Ausnahme des BerlEigG von allen nach 1945 erlassenen Eigenbetriebsgesetzen bzw. -verordnungen übernommen (siehe z.B. § 23 NRWEigVO). In Berlin gibt es keinen Querverbund. Dort werden laut einer Auskunft des Senators für Verkehr und Betriebe die Berliner Gaswerke (GASAG), die Berliner Wasserwerke, die Berliner Verkehrs-Betriebe (BVG), die Behala Berliner Hafen- und Lagerhaus-Betriebe, die Berliner Ausstellungen, die Berliner Stadtgüter und die Staatliche Porzellan-Manufaktur Berlin (KPM) jeweils einzeln als Eigenbetriebe geführt.

sind laut der Ersten AusfAnw. vom 22. März 1939 [257] zu § 1 EigVO 1938 nur die Transportbetriebe anzusehen (und nicht auch die in dieser Untersuchung mit einbegriffenen Fremdenverkehrsbetriebe), wobei allerdings nach der Ersten AusfAnw. vom 22. März 1939 [257] zu § 22 EigVO 1938 die Hafenbetriebe ausgenommen bleiben können. Daneben ermöglicht die zuletzt genannte AusfAnw. über eine diesbezügliche Bestimmung in der Betriebssatzung "die Einbeziehung.... sonstiger Eigenbetriebe in die Gemeindewerke" [258], soweit zwischen den Betrieben "ein wirklich innerer Zusammenhang besteht".

Die kommunalwirtschaftliche Voraussetzung der wirtschaftliche Verbundenheit der zu vereinigenden Betriebe ist im besonderen von der Steuergesetzgebung und der steuerlichen Rechtsprechung [259]

257) RMBliV S.633.

258) Diese Formulierung des § 22 Satz 4 Buchst.a EigVO 1938, die auf die Eigenbetriebe abzielt, unterstützt die umstrittene Ansicht von Fritz NORDSIECK (Die EigVO 1938, Das Recht der öffentlichen Betriebe, hrsg. von Herbert Meyer, 1. Band, Stuttgart und Berlin 1939, S.51) und Friedrich-Karl SUREN (Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik, Ein systematisch vergleichender Gesamtkommentar, 2. Band: Gemeindewirtschaftsrecht, Köln und Berlin und München und Bonn 1960, S. 297), wonach die EigVO 1938 den Zusammenschluß der Gemeindewerke mit nichtwirtschaftlichen Unternehmen i.S. des § 67 Abs. 2 DGO 1935 (d.h. mit Nicht-Eigenbetrieben) untersagen wollte. Diese gesetzliche Vorschrift ist teilweise noch rechtsgültig oder wurde z.B. von § 23 Satz 4 Buchst. a NRW.EigVO wörtlich übernommen. Da sie von der Praxis sehr extensiv ausgelegt wird, was z.B. § 69 Abs. 2 NRWGO expressis verbis wünscht, indem er zuläßt, daß auch die nichtwirtschaftlichen Unternehmen (falls es mit ihrem gemeinnützigen Zweck vereinbar ist) nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten verwaltet und entsprechend den Vorschriften über die Eigenbetriebe geführt werden können, stellt sich die Frage nach der Richtigkeit der Gesetzessprache.
Mag die nur auf die Eigenbetriebe bezogene Ausdrucksweise zur Zeit der EigVO 1938 korrekt gewesen sein, so ist diese Einengung heute nicht mehr einwandfrei, weil inzwischen für manche kommunalen Nicht-Eigenbetriebe (also auch für solche Betriebe, die in die Hoheitsverwaltung integriert sind) - wirtschaftliche Verbundenheit vorausgesetzt - die Eingliederung in die Gemeindewerke gestattet ist. Das bedeutet, daß es besser "Einbeziehung.... sonstiger Kommunalbetriebe in die Gemeindewerke" heißen sollte.

259) Es ist im Rahmen dieser Arbeit unmöglich, auf den gesamten Komplex der Zusammenfassung mehrerer Kommunalbetriebe einzugehen; hingewiesen sei nur auf folgendes:
1. Bei der steuerlichen Veranlagung gemeindlicher Betriebe ohne eigene Rechtspersönlichkeit ist zu unterscheiden zwischen den (nach § 2 Abs. 1 GewStG 1965 in Verb. mit den §§ 1 und 2 Abs. 1 GewStDV 1961 gewerbe-, nach § 1 Abs. 1 Ziff. 6 KStG 1965 in Verb. mit den §§ 1 und 2 KStDV 1964 körperschaft- und nach § 1 Abs. 1 Ziff. 2 Buchst. g VStG in Verb. mit § 1 Abs. 1 Satz 1 GewStDV 1961 vermögen-) steuerpflichtigen Gewerbebetrieben bzw. Betrieben gewerblicher Art und den von der Gewerbe-, Körperschaft- und Vermögensteuer befreiten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben und Hoheitsbetrieben.

ausgestaltet worden, um die übermäßige Einbringung von Verlust-

---

2. Da die Zusammenfassung von Betrieben ohne eigene Rechtspersönlichkeit nur eine organisatorische Maßnahme darstellt, können aus diesem Anlaß keine Verkehrsteuern, wie Umsatzsteuer, Grunderwerbsteuer usw., erhoben werden.
3. Im Gegensatz zur Rechtsprechung des RFH, der im Urteil vom 16. Februar 1932 (RStBl. 1932 S. 305; ebenso RFH-Urteil vom 19. April 1932, RStBl. 1932 S. 522; RFH-Urteil vom 23. Februar 1937, RStBl. 1937 S. 966; RFH-Urteil vom 19. Juni 1940, RStBl. 1941 S. 34; RFH-Urteil vom 11. Februar 1941, RStBl. 1941 S. 267) die Auffassung vertrat, daß eine öffentliche Körperschaft es grundsätzlich in der Hand habe, Betriebe und Verwaltungen zu bilden, so wie sie es für zweckmäßig halte
und in teilweiser Abweichung seiner eigenen Ansicht im Urteil vom 10. Mai 1955 (BStBl. III S. 210), in dem er die Zusammenfassung eines steuerfreien Hoheitsbetriebes (Kanalwerk) mit einem steuerpflichtigen Betrieb gewerblicher Art (Wasserwerk) noch anerkannte, jedoch bereits verlangte, "daß die beiden Betriebe in einem derartig engen inneren wirtschaftlichen Zusammenhang zueinander stehen, daß die Zusammenfassung in einem Betrieb mit einheitlicher Betriebsleitung unter den gegebenen örtlichen Verhältnissen aus rein sachlichen Gründen, also insbesondere unter Ausschaltung steuerlicher Vorteile oder Nachteile, zur besseren wirtschaftlichen Gestaltung der Gemeindeeinrichtungen zweckmäßig und wünschenswert erscheint",
hat der BFH zwei grundsätzliche (und strenge) Urteile gefällt, die für alle ähnlich gelagerten weiteren Auseinandersetzungen (siehe z.B. BFH-Urteil vom 6. August 1962, BStBl. III S. 450) richtungsweisend sind:
   a) im Urteil vom 10. Juli 1962 (BStBl. III S. 448) hat der BFH die Zusammenfassung eines Wasserwerks mit einem Betrieb zur Abwasserbeseitigung abgelehnt und eine steuerliche Anerkennung der Vereinigung von Betrieben gewerblicher Art mit Hoheitsbetrieben ausdrücklich verneint,
   b) im Urteil vom 20. März 1956 (BStBl. III S. 166) wandte der BFH seine im Urteil vom 10. Mai 1955 (s.o.) gemachten Aussagen erstmalig an und zwar auf die steuerliche Beurteilung der Zusammenfassung von Versorgungsbetrieben mit städtischen Bädern in einem Eigenbetrieb und betonte, daß Sinn und Zweck der Besteuerung von Betrieben gewerblicher Art der öffentlichen Hand eine weite Auslegung des Begriffs des inneren wirtschaftlichen Zusammenhangs verbieten. Dieser Zusammenhang schien ihm im anhängigen Rechtsstreit nicht gegeben zu sein trotz der auf einen Zusammenschluß hindeutenden Merkmale, wie gemeinsamer Name (Stadtwerke), einheitliche Leitung, gemeinsame Wirtschaftsplanung, einheitliche Buchführung und gemeinsamer Jahresabschluß, weitgehende Personalunion und Personalaustausch, gemeinsamer Einkauf, Austausch von Betriebsmaterial und Durchführung von Reparaturarbeiten.

   Damit ist, wie Gustav SAAGE (a.a.O., S. 567) zurecht feststellt, die Frage der Zusammenfassung verschiedener Betriebe "auf das im Rechtsmittelverfahren schwer zugängliche Gebiet 'der Tatsachenwürdigung'

betrieben in den Querverbund zur Ersparung von Gewinnsteuern zu verhindern, mit dem allerdings fragwürdigen Ergebnis, daß aus rechtlichen und fiskalischen Überlegungen heraus betriebswirtschaftliche Erfordernisse zu kurz kommen.
zugespitzt ausgedrückt: Über den Verbund kommunaler Betriebe entscheiden weder die Kommune noch die Betriebe sondern das Finanzamt. Dabei bringt die Zusammenfassung gemeindlicher Betriebe ähnliche Vorteile wie jede konzernmäßige Verflechtung. Das gilt vor allem hinsichtlich organisatorischer Maßnahmen, die freilich von der Rechtsprechung als nicht ausreichend für die steuerliche Anerkennung eines betrieblichen Zusammenschlusses angesehen werden. Die einheitliche Oberleitung über den Regieverbund, die zumeist in der Person des Ersten Werkleiters zum Ausdruck kommt und die Nahtstelle zwischen den gemeindlichen Führungsorganen und den betrieblichen Leitungsinstanzen bildet [260], garantiert eine straffe Anordnungskette bis in die untersten Ebenen der einzelnen Betriebszweige und ermöglicht so einerseits die Durchsetzung einer "Kommunalpolitik aus einem

---

abgedrängt, das mit der Revision nicht angreifbar ist". Im Hinblick auf die strenge Rechtsprechung des BFH müssen nach Friedrich ZEISS (Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe u.bes.Berücks. der NRWEigVO, 2. Aufl., Stuttgart 1962, S. 351) die Betriebe wirtschaftlich so aufeinander angewiesen und abgestimmt sein, daß sich "aus dieser wirtschaftlichen Verbundenheit die Zusammenfassung sozusagen notwendig ergibt". Damit lassen sich aber selbst für die Versorgungsbetriebe kaum mehr Gründe für deren steuerlich anerkannten Zusammenschluß anführen.

Außer dem bei Friedrich Zeiß (ebenda, S. 352) angegebenen Schrifttum, sei noch auf folgende Abhandlungen aufmerksam gemacht: Friedrich Zeiß: Die Vermögensteuer der öffentlichen Unternehmen und Anstalten nach § 3 a VStG, Stuttgart 1963, S. 15 f.; Hans Schröder: Steuerrechtliche Beurteilung der Zusammenlegung von Häfen und Versorgungsbetrieben, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1954, S. 543-544; derselbe: Zur Zusammenveranlagung von Versorgungsbetrieben mit Eigenbetrieben, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1958, S. 154-156; Joachim Wunderlich: Die Besteuerung gemeindlicher Eigenbetriebe und Eigengesellschaften mit mehreren Betriebszweigen, in: Der Betriebs-Berater, 1963, S. 1479-1482.

260) Auf die von Albert MEIER (Rationelle Führung und Leitung in der Unternehmung, Aufgabengliederung und Aufgabenverteilung in neuer Sicht, 1. Aufl., Stuttgart 1957, S. 20 ff.) getroffene und u.a. von Gerhard PÖHLMANN (Der Prozeß der Unternehmensführung, Die Unternehmung im Markt, hrsg. von Georg Bergler, Johannes Fettel, Otto Hintner, Hanns Linhardt und Eugen H. Sieber, 11. Band, Berlin 1964, S. 24 ff.) vertiefte Unterscheidung von Führung und Leitung wird später noch näher eingegangen.

Guß", etwa beim Koordinieren der Energiearten oder der Verkehrsträger, andererseits (im Umfang ihrer Selbständigkeit) eine einheitliche und rationelle Bewirtschaftung. Die Zusammenfassung eröffnet qualifizierten Kräften ein weites Betätigungsfeld; die vielfach gleichartig anfallenden Verwaltungsaufgaben der verbundenen Betriebe im Bereich der allgemeinen Verwaltung [261], des Finanz-, Kassen- und Rechnungswesens [262] und des Hebedienstes [263] drängen zur Zentralisierung des Arbeitsablaufs; ebenso verlangen gewisse technische Einrichtungen [264]

---

261) Hierzu gehören etwa das Personalwesen, die Lehrlingsausbildung, die Verwaltung der sozialen Einrichtungen, die Informations- und Pressestelle, die Rechtsabteilung und Grundstücksverwaltung, die Innenrevision, die Poststelle, Registratur und Fernsprechzentrale.

262) Nach § 12 EigVO 1938, der neben dem Umfang des Rechnungswesens auch dessen Organisation bestimmt, sind alle seine Zweige in einer Dienststelle des Eigenbetriebs zu vereinigen. Unter Einschluß des Finanz- und Kassenwesens (aus § 13 EigVO 1938 ergibt sich die enge Verbindung finanzieller Fragen mit denen des Rechnungswesens) umfaßt diese regelmäßig die Wirtschaftsplanung und Finanzierung, die Abgaben (insbes. Steuern) und das Versicherungswesen, das Kassenwesen, die (Anlagen-, Finanz- bzw. Geschäfts-, Lager- bzw. Material- und Betriebs-) Buchhaltung, die Lohn- und Gehaltsabrechnung und die Statistik, zum Teil auch den Einkauf.
Vgl. dazu auch Hans Finter: Einheitliche Führung der Gemeindebetriebe, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereich des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zusgestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 55 f.

263) Für einen einheitlichen Hebedienst, also hinsichtlich des Tarifwesens und der gemeinsamen Zählerablesung, Verbrauchs-(Kunden-)abrechnung und Geldeinziehung (Kassieren, Inkasso) sowie weiterer Vertriebsaufgaben, wie Werbung, Beratung, Sonderverträge und dem Verkauf von Nebenprodukten, sprechen die erheblichen Kostenersparnisse. Nach Robert SCHREIBER (Rationalisierung durch Querverbund, in: Der Volkswirt, Nr. 23 vom 11. Juni 1955, Beilage Stadt und Wirtschaft, S. 63) liegen allein die Kosten für die gemeinsame Zählerablesung und Abrechnung bei getrennten Betrieben in der Größenordnung von 6 % des Umsatzes, während sie im Querverbund nur 4 % betragen.

264) Z.B. (Planungs- und Zeichen-)Büros, Bauabteilungen, Zählerabteilungen (zur gleichzeitigen Anbringung der verschiedenen Zähler in Neubauten), Läger bzw. Magazine, Werkstätten und Fahrzeugparks.
Vgl. dazu Horst Friedrich: a.a.O., S. 20 f.; Robert Schreiber: a.a.O., S. 63 f.; Voß: Möglichkeiten der innerbetrieblichen Rationalisierung durch den kommunalen Querverbund, in: Leistungssteigerung in der kommunalen Wirt-

und Verfahren [265] aus Gründen rationellerer Arbeitsweise eine umfassende Agglomeration. An der einheitlichen Organisation bestimmter Leistungen ist auch die städtische Bevölkerung interessiert, sei es, daß z. B. die Gebühren für den Strom-, Gas- und Wasserverbrauch und die Kanalbenützung gemeinsam abgerechnet werden oder Auskünfte über Tarife oder Versorgungsanschlüsse einfacher zu erhalten sind.

Wie der Zusammenschluß gemeindlicher Regiebetriebe im Querverbund in der Praxis aussieht - analog der (oben verwendeten) Bezeichnung Planstellung für die Marktsituation der meisten Kommunalbetriebe ließe sich hier wegen des Umfanges und der Vielfalt der Betätigung beinahe der plan- bzw. zentralverwaltungswirtschaftliche Ausdruck Kombinat zitieren - soll an Hand des größten kommunalen Regieverbunds der BRD [266], der S t a d t w e r k e M ü n c h e n , kurz aufgezeigt werden.[267]
Der Eigenbetrieb gliedert sich in die sogenannte Zentrale und kaufmännische Verwaltung und in die Betriebszweige Elektrizitätswerke einschließlich Heiz- und Heizkraftwerke, Gas- und Wasserwerke, Verkehrsbetriebe und Badebetriebe. Diesen fünf Werkbereichen stehen Werkleiter vor. Sie bilden die Werkleitung, die je nach Befugnis durch die einzelnen Mitglieder oder als Kollegialorgan tätig wird und in letzterem Fall mit einfacher Stimmenmehrheit beschließt (bei Stimmengleichheit gilt ein Antrag als abgelehnt). Erster Werkleiter ist der von der Vollversammlung des Stadtrats berufene Werkreferent. Ihm können

---

schaft, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom VKU, Heft 16, Köln-Marienburg, 1954, S. 9-12; Hans Schütze: Zentralwerkstätten für kommunale Betriebe im Querverbund, in: Der Städtetag, 1956, S. 221-224.

Im größeren Rahmen ist auch an die Konzentration ganzer Betriebe zu denken, wie zwischen Wasserwerken und Bädern oder Abwasserbetrieben oder zwischen Elektrizitätswerken und der Müllverbrennung oder der Straßenbeleuchtung. Vgl. dazu Egon Barocka: Zur Frage der organisatorischen Zusammenfassung von Wasserversorgung und Abwasserwesen in den Gemeinden, in: Der Städtetag, 1955, S. 325-327; Karl Strümpfel: Koordinierung von Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in den Gemeinden, in: Kommunalwirtschaft, 1960, S. 345-349; Günter Weber: Müllverbrennung ersetzt Kipphalden, Düsseldorfs neue Verbrennungsanlage, ein Beispiel wirtschaftlicher Müllbeseitigung, in: VDI-Nachrichten, Nr. 23 vom 8. Juni 1966, S. 2.

265) Zu nennen sind hauptsächlich die Koppelung von Kraft und Wärme durch Dampf- oder Heißluftturbinen oder von Gas- und Stromerzeugung durch die sog. Vorverkokung und durch Gasturbinen. Vgl. dazu Max Wolf: a.a.O., S. 4 ff.

266) Lt. einer Mitteilung der kaufmännischen Verwaltung der Stadtwerke München.

267) Als Grundlage dienen die Betriebssatzung für die Stadt-

wie den übrigen Werkleitern ein oder mehrere Werkbereiche unterstellt sein.[268] Der Werkreferent ist zugleich, was besonders hervorgehoben sei, Leiter des Geschäftsbereichs W e r k - r e f e r a t im Rahmen der städtischen Geschäftsverteilung. Den beiden dazugehörigen Abteilungen Geschäftsleitung und Organisation einerseits und Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten andererseits sind verschiedene Sachgebiete, die die soziale Betreuung der Betriebsangehörigen oder die öffentliche Meinungspflege usw. betreffen, untergeordnet.
In der Hierarchie der Instanzen kommen nach den Werkleitern (die außer dem Werkreferenten die Dienstbezeichnung Werkdirektor führen) die Hauptabteilungsleiter (Titel Stadtbaudirektor oder diesem gleichrangig), die Abteilungsleiter (vom Amtmann aufwärts Kommunalbeamte des höheren Dienstes) und die Unterabteilungs- bzw. Gruppenleiter (in der Regel Beamte des gehobenen Dienstes oder ranggleiche Angestellte).

Im einzelnen umfassen die Werkbereiche folgende Abteilungsstufen: Die Zentrale und k a u f m ä n n i s c h e V e r w a l t u n g, die zweckmäßig vom Werkreferenten geleitet zu werden pflegt, gliedert sich, abgesehen von der Sonderabteilung Personalrat, in die (seltsamerweise sogenannte) Gruppe (korrekt: Hauptabteilung) zentrale Verwaltung und in die "Gruppe" kaufmännische Verwaltung. Letztere trägt die Hauptlast der Verwaltungsaufgaben in ihren Abteilungen 1. Allgemeine Verwaltung und Innenrevision, 2. Betriebswirtschaft, Wirtschaftsplan, Finanzierung, Steuern, 3. Buchhaltungen, 4. Gebührenabrechnung für Gas, Strom, Wasser und Fernwärme und 5. Kasse der Stadtwerke (jeweils in mehrere Gruppen und manchmal sogar in Untergruppen unterteilt).
Der Betriebszweig E l e k t r i z i t ä t s w e r k e einschließlich Heiz- und Heizkraftwerke sieht vor neben drei dem Werkleiter unmittelbar unterstehenden Stabsstellen (Direktions-Assistent einschließlich Energiewirtschaftliches Büro, Verwaltungsabteilung und Inspektion für Starkstromanlagen) eine Elektrotechnische Hauptabteilung (systemwidrig Abteilungsgruppe genannt) mit den Abteilungen 1. Elektrotechnische Planung und Bau, 2. Elektrische Betriebsabteilung, 3. Stromnetze und 4. Laboratorium und Prüfamt, und eine Wärmetechnische "Abteilungsgruppe" mit den Abteilungen 1. Maschinentechnische Planung und Bau, 2. Dampfkraftwerksbetriebe und 3. Fernheizung (jeweils verschieden tief unterteilt).
Die Gaswerke und die Wasserwerke bilden die Hauptabteilungen des Werkbereichs G a s - u n d W a s s e r w e r k e, dessen Werkleiter eine Stabsstelle Verwaltung (für Wirtschaftsplanung, Personal, Betriebskrankenkasse, Lager und Beschaffungsstelle) besitzt. Als Abteilungen rangieren Gaserzeugung und - versorgung

---

werke München vom 12. August 1959 (ABl. Nr. 27/28 vom 26. August 1959), die Dienstanweisung für die Stadtwerke München vom 27. August 1959 (ABl. Nr. 29 vom 29. August 1959) und die Organisationspläne (Stand: 1. Januar 1965).

268) Die Zusammenlegung mehrerer Werkbereiche findet sich bei mittelgroßen Stadtwerken, wo häufig nur ein kaufmännischer und ein technischer Werkleiter vorhanden sind oder bei kleinen Gemeindewerken, die für alle Bereiche regelmäßig nur einen Werkleiter besitzen. Vgl. dazu die abgebildeten Auszüge aus den Organisationsplänen solcher Werke bei Adolf HÜTTL (Organisationsformen gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Ein Beitrag zur Lösung der Frage der zweckmäßigsten Organisationsform gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Diss. Nürnberg 1956, S. 76 ff.), Carl RUBERG (Gemeinde-Wirtschaftsbetriebe, Das Gemeinderecht in NRW, hrsg. von

und Wassergewinnung und -verteilung (jeweils mit mehreren Gruppen).
Der Werkbereich V e r k e h r s b e t r i e b e ist am umfangreichsten und stellt einen riesigen Teilbetrieb dar. Der Werkleitung, Werkdirektion genannt, sind zwei Stabsstellen für Verkehrsplanung und für Rechtsangelegenheiten und Sonderaufträge sowie zwei Sonderabteilungen, nämlich die Betriebskrankenkasse und die Personalvertretung, angegliedert. Die drei Hauptabteilungen (systemwidrig als Abteilungen bezeichnet) für Verwaltung, Betrieb (einschließlich einer Geschäftsstelle) und Bau und Wagen fassen sechs, drei bzw. acht Abteilungen zusammen, denen wiederum 14, zehn bzw. 16 Gruppen unterstellt sind.
Schließlich sind noch die B a d e b e t r i e b e zu erwähnen, die vom Werkleiter für die Gas- und Wasserwerke mitgeleitet werden und nur eine Hauptabteilung (Betriebsverwaltung genannt) kennen, eine dieser angegliederte Sonderabteilung (Zentrallager und Kraftfahrdienst) und Abteilungen für die Hallenbäder, Bezirksbäder, Sommerbäder und die Zentralwäscherei.

Dieser Regieverbund erweist sich wie alle derartigen Zusammenfassungen kommunaler Betriebe als eine Betriebsverbindung eigener Prägung. Er ist weder eine mehr oder weniger lose Verbindung von Betrieben im Sinne des Betriebsverbands von Erwin GROCHLA [269] noch ein (von diesem) sogenannter, von Helmut LEHMANN [270] ausführlich analysierter Verbundbetrieb, obwohl er diesem, da für beide die ö k o n o m i s c h e E i n h e i t des Verbundenen charakteristisch ist, sehr ähnelt. Beim Verbundbetrieb ist aber in Anlehnung an Helmut NICKLISCH an einen umfassenden Betriebsbegriff gedacht, [271] der sowohl (Verbund-) Unternehmungen als auch (Verbund-)Haushalte umschließt und der den gemeindlichen Querverbund unter die öffentliche Verbundunternehmung subsumiert. Das wäre jedoch hinsichtlich des kommunalen Regieverbunds nur zulässig, wenn er Unternehmungseigenschaft besäße, was allem Anschein nach (worauf später noch punktuell eingegangen wird) nicht der Fall ist. Trotz der korrekten Bezeichnung als Betrieb [272], aber wegen der zu weiten Auslegung kann der Ausdruck Verbundbetrieb nicht zur begrifflichen

---

Karl Kirsten, 3. Band, 2. Aufl., Siegburg 1962, S. 26) und bei Erich POTTHOFF und Heinz BOLSENKÖTTER (a.a.O., S. 99 und 101) sowie - hinsichtlich der österreichischen Verhältnisse - bei Karl JANDA (Die Organisation der Wiener Verkehrsbetriebe, in: Betriebswirtschaft und Öffentlicher Verkehr, hrsg. von Leopold L. Illetschko, Wien 1956, S.44 f.).

269) Erwin Grochla: Betriebsverbund und Verbandbetrieb, Wesen, Formen und Organisation der Verbände aus betriebswirtschaftlicher Sicht, Betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse, hrsg. von Erich Kosiol und Erwin Grochla, 8. Band, Berlin 1959.

270) Helmut Lehmann: a.a.O., insbes. S. 28 und 36.

271) Siehe Fußnote 1).

272) Sprachlich schöner wäre allerdings im Gegensatz zu Verbundbetrieb und seinen Verbund-Gliedbetrieben die ebenfalls auf die Einheit hindeutenden Begriffe Betriebsverbund und Verbundbetriebe analog der Termini Betriebsverband und Verbandbetriebe.

Bestimmung des Regieverbunds herangezogen werden.

Der früher angestellte Vergleich [273] des von den politischen Organen der Gemeinde und den obersten Verwaltungsinstanzen abhängigen Eigenbetriebs mit einem konzernabhängigen Betrieb, der wirtschaftlich eng an die Konzernspitze gebunden ist und sich nur innerhalb dieser Grenzen eigenverantwortlich betätigen kann, ist - obwohl beim Eigenbetrieb die für den Konzern typische Voraussetzung der rechtlichen Selbständigkeit fehlt - sehr anschaulich. Er trifft jedoch nur für den einfachen Eigenbetrieb zu und bedarf für den zusammengesetzten Eigenbetrieb (Regieverbund) insofern einer Modifizierung, als dieser selbst eine Art K o n z e r n [274] darstellt, dessen "Holding" oder (infolge der umfassenden Einflußnahme besser) "Dachgesellschaft" die Gemeinde ist. [275] Im Hinblick auf den "Regiekonzern" ist auch die von Ernst WALB [276] und Ludwig MÜLHAUPT [277] vertretene Ansicht, daß die Gemeinden Konzernen und ihre Verwaltungszweige und Betriebe einzelnen Konzernbetrieben gleichen, zu ergänzen; denn der einfache Konzern "Gemeinde" wird durch den nachgeordneten Konzern "Regieverbund" zu einem zusammengesetzten oder potenzierten Konzern. Dennoch vermitteln diese Analogien

---

273) Siehe die dazu zitierten Aufsätze bei Hans-Joachim Schurkemeyer: Rechtsform kommunalwirtschaftlicher Eigenunternehmen, Stellt der Eigenbetrieb auch heute noch die ideale Rechtsform für kommunale Wirtschaftsunternehmen dar?, Diss. Freiburg i.Br. 1956, S. 76.

274) Etwa in Form des in § 18 Abs. 2 AktG 1965 vorgesehenen "verbundenen Unternehmens".

275) Um im Bild zu bleiben, könnte der Regieverbund aber auch mit Rücksicht auf seine nicht rechtsfähigen Gliedbetriebe (Verbundbetriebe) und unter Außerachtlassung seiner eigenen mangelnden Rechtspersönlichkeit als F u s i o n im Sinne Robert LIEFMANNs (Die Unternehmungen und ihre Zusammenschlüsse, 2. Band: Kartelle, Konzerne und Trusts, 8. Aufl., Stuttgart 1930, S. 277) oder bei gleichzeitiger Betonung seiner monopolistischen Marktposition am besten als T r u s t im Sinne Richard PASSOWs (Betrieb, Unternehmung, Konzern, Beiträge zur Lehre von den Unternehmungen, hrsg. von Richard Passow, Heft 11, Jena 1925, S. 122) und die Gemeinde dann als Treuhänder bezeichnet werden.

276) Ernst Walb: Die Problematik der Kameralrechnung, in: ZfhF, 1937, S. 417.

277) Ludwig Mülhaupt: Das Problem der gemeindlichen Vermögensrechnung in betriebswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Betrachtung, in: ZfhF, 1940, S. 307 f.; derselbe: Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Gemeindewirtschaft und die Problematik ihrer Messung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1941, S. 95 f.

einen guten Einblick in den Stufenbau der Gemeindewirtschaft. Deutlich lassen sich bei den zusammengesetzten Formen Unterbetriebe bzw. Teilbetriebe (das sind die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke usw.), Oberbetriebe (das heißt Querverbunde) und Hauptbetriebe (also die Gemeinden) unterscheiden, während bei den einfachen Betrieben Unterbetriebe (das sind die Regiebetriebe) und Überbetriebe (nämlich die Gemeinden) voneinander zu trennen sind. [278]

B. Betriebstypologie

Die bisherigen Ausführungen hatten die Aufgabe, Struktureigenschaften gemeindlicher Einzelwirtschaften darzustellen. In der nun folgenden Betriebstypologie werden diese Einzelwirtschaften mit Hilfe von Einteilungsprinzipien [279] und Gliederungs- bzw. Leitmerkmalen [280] gegeneinander abgegrenzt. Diese Einteilung wird für die Untersuchung des Wirtschaftsstils gemeindlicher Regiebetriebe von Nutzen sein.

I. Die Einteilung gemeindlicher Betriebe nach finanzwissenschaftlichen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten

1. Die Einteilung nach dem Umfang der Einnahmegewinnung

In finanzwissenschaftlichen Abhandlungen werden die Betriebe der öffentlichen Hand in der Regel unter dem Stichwort "Einnahmen" behandelt. [281] Anlaß dafür geben die mit den Betrieben zu erzielenden Einnahmen aus Gebühren und öffentlichen Erwerbseinkünfte. Je nachdem, ob die Betriebe mit finanziellen Mitteln ihres Gemeinwesens "einen Teil oder gar die Gesamtkosten ihrer Selbstkosten decken müssen, oder ob sie zu deren Deckung selber imstande sind" [282], wird entweder von Z u s c h u ß b e t r i e b e n oder von K o s t e n d e c k u n g s b e t r i e b e n gesprochen; zu diesen "Bedarfs-

278) Den Begriff Oberbetrieb verwendete vor allem Fritz NORDSIECK (Rationalisierung der Betriebsorganisation, 2. Aufl. der Grundlagen der Organisationslehre, Stuttgart 1955, S. 46), die Ausdrücke Unter- und Überbetrieb finden sich bei Walter HEINRICH (Wirtschaftspolitik, 2. Band, 2.Halbband: Gebietswirtschaftspolitik, Verbandswirtschaftspolitik, Betriebswirtschaftspolitik, Haushaltswirtschaftspolitik, Grundrisse der Sozialwissenschaften, hrsg. von Anton Tautscher, III. Band, Wien 1954, S. 129).

279) Vgl. Martin Lohmann: Organisationsformen, Schr.d.V.f.Sozpol., a.a.O., S. 24.

280) Vgl. Curt Eisfeld: a.a.O., S. 304.

281) Vgl. z.B. Alfred Amonn: a.a.O., S. 334-364; Walter Weddi-

deckungswirtschaften" [283] treten als dritte Gruppe die nach Gewinn strebenden Erwerbswirtschaften, die sogenannten Ü b e r s c h u ß b e t r i e b e. [284] Dazwischen lassen sich zwei weitere "Gruppen von Verwaltungsbetrieben" einfügen, die bei A.A. SCHUBERT Teilausgleichsbetriebe und Ausgleichsbetriebe heißen, wobei er als Kriterium einmal die Deckung der Betriebskosten eventuell einschließlich der Abschreibungen durch die Einnahmen und zum anderen den "vollen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben" (einschließlich des Schuldendienstes) verwendet. [285] Unabhängig von der Rechtsform ist das finanzielle Ergebnis damit Gliederungsmerkmal für die einzelnen öffentlichen, d.h. auch für die gemeindlichen Betriebe. Ähnlich verhält es

---

gen: Allgemeine Finanzwissenschaft nebst einem Überblick über das Steuersystem der BRD, 4. Aufl., Berlin 1964, S. 87-91.

282) Theo Keller: Die Eigenwirtschaft öffentlicher Gemeinwesen, in: HdF, 2. Band, 2. Aufl., Tübingen 1956, S. 187.

283) Hans Ritschl: Unternehmungen, öffentliche, in: HWdS, 10. Band, Stuttgart und Tübingen und Göttingen 1959, S. 508.

284) Diese Dreiteilung wählt auch Robert LIEFMANN (Die Unternehmungen und ihre Zusammenschlüsse, 1. Band: Die Unternehmungsformen mit Einschluß der Genossenschaften und der Sozialisierung, 4. Aufl., Stuttgart 1928, S. 254 ff.), der sich allerdings anderer Bezeichnungen bedient: die Zuschußbetriebe sind mit den "öffentlichen Anstalten", die Kostendeckungsbetriebe mit den "öffentlichen Wirtschaften" ("Verwaltungswirtschaften") und die Überschußbetriebe mit den "öffentlichen Unternehmungen" identisch. LIEFMANNs Bezeichnungen kritisierten überzeugend Jens JESSEN (Oeffentliche Betriebe und gemischtwirtschaftliche Betriebe, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 2. Band, 4. Aufl., Jena 1932, S. 1066, künftig zitiert Jens Jessen: Oeffentliche Betriebe), weil die "Benennungen den Einteilungsgrund sprachlich nicht in einwandfreier Weise" in Erscheinung treten lassen, und Theo KELLER (a.a.O., S. 188). Letzterer bringt darüber hinaus die im Grundsatz gleichen Gliederungen von Manuel SAITZEW (siehe dort a.a.O., S. 11), Eduard HEIMANN (siehe dort a.a.O., S. 7) und Martin LOHMANN (siehe Schr.d.V.f.Soz.pol., a.a.O., S. 87 f.).

Hingewiesen sei auch auf die von Konrad MELLEROWICZ (Öffentliche Betriebe, Wesen, Betätigungsgebiete und Formen, in: ZfhF, 1942, S. 82 ff.) übernommene Einteilung von Jürgen BRANDT (a.a.O., S. 12 ff.), der wohlfahrtsorientierte Betrieb (Anstalts- oder Wohlfahrtsbetriebe), ertragsorientierte Betriebe (Erwerbsbetriebe) und solche Betriebe unterschied, die beides in sich vereinigen (Versorgungsbetriebe).

285) A.A. Schubert: Wirtschaftlichkeitsüberwachung in der öffentlichen Verwaltung, in: ZfB, 1935, S. 94 f.

sich mit der fast kongruenten Einteilung nach den "Finanzprinzipien" [286] bzw. "Prinzipien der Bewirtschaftung" (Bedarfsdeckungs-, Gebühren-, Verzinsungs-, Gewinn- und Monopolprinzip) und den danach "herausgearbeiteten" verschiedenen Typen der öffentlichen Unternehmen" [287]: Staatliche oder kommunale Eigenerzeugung, öffentliche Anstalt (im finanzwissenschaftlichen Sinn), gemeinnütziges öffentliches Unternehmen, Erwerbsunternehmen und Monopolunternehmen. Hier wird sogar die beabsichtigte Gestaltung des Enderfolges der wirtschaftlichen Tätigkeit mit den "Unternehmungsformen" korreliert. Diese Einteilungen sind aber nicht ganz unproblematisch. Wie die kommunale Praxis beweist, können zum Beispiel Bestattungsbetriebe Zuschuß-, Kostendeckungs- oder Überschußbetriebe sein [288]; sie werden nach den verschiedenen Prinzipien bewirtschaftet und lassen sich demnach dem einen oder anderen "Unternehmenstyp" zurechnen. Für die Definition von finanzwissenschaftlichen Idealtypen, die sich an den durchschnittlichen Normen orientieren und die die in der Realität auftretenden Ausnahmen nicht berücksichtigen, sind jene "einnahmewirtschaftlichen" Gesichtspunkte jedoch durchaus brauchbar.

---

286) A.F. NAPP-ZINN (Verkehrspolitik, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 3. Band, 4. Aufl., Jena 1933, S. 691) unterscheidet das freie Genußgutprinzip, Zuschußprinzip, Kostendeckungsprinzip und Überschußprinzip.

287) Damit setzte sich vor allem Hans RITSCHL auseinander; vgl. insbesondere Hans Ritschl: Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 1. Teil, München und Leipzig 1932, S. 45; derselbe: Unternehmungen, öffentliche, in: HWdS, 10. Band, Stuttgart und Tübingen und Göttingen 1959, S. 508 ff.; derselbe: Finanzwissenschaftliche Probleme der Verkehrswirtschaft, in: HdÖW, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 231 ff.; derselbe: Die Besteuerung der öffentlichen Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 7, Berlin 1960, S. 12 ff.; derselbe: Typen öffentlicher Unternehmen in Deutschland (Diskussionsbeitrag), in: Öffentliche Wirtschaft in Europa, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 8, Berlin 1962, S. 112.

Die Ansichten RITSCHLs fußen teilweise auf den Überlegungen von Oskar ENGLÄNDER (Öffentliche Unternehmungen, in: HdF, 1. Band, 1. Aufl., Tübingen 1926, S. 365-395), die auch den Ansatz bilden für die von Walter WEDDIGEN (Die öffentlichen Unternehmungen und Anstalten, Ihr Wesen und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1963, S. 204-217) getroffene Unterscheidung der öffentlichen Unternehmungen und Anstalten und ihre Einordnung in die von ihm entwickelte Spannungsreihe zwischen marktwirtschaftlich-individueller Freiheit und gemeinwirtschaftlich-kollektiver Bindung (siehe Fußnote 143).

Als Zuschußbetriebe können heute regelmäßig Anstaltsbetriebe, Bauhöfe, Gärtnereien, Abwasserbeseitigung, Nahverkehrsbetriebe, Werkstätten, Druckereien und Buchbindereien angesehen werden

Kostendeckende Entgelte suchen zu erzielen die landwirtschaftlichen Betriebe, Wohnungsbauunternehmen, Bestattungsbetriebe, Straßenreinigung, Müllabfuhr, der Kraftwagenpark, Schlacht- und Viehhof, die Wasserwerke, Pfandleihanstalten und zum Teil die Versicherungen.
Unter die gewinnbringenden Betriebe fallen zumeist Waldungen, land- und forstwirtschaftliche Verarbeitungsbetriebe, bauwirtschaftliche Betriebe wie Kies- und Sandgruben, Ziegeleien usw., Energieversorgungsbetriebe, Parkhäuser, Hafenbetriebe, Flugplätze, Fremdenverkehrsbetriebe, Sparkassen und industrielle Unternehmungen.

Diese Aufzählung ist auf die gegenwärtigen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland zugeschnitten. Es bedarf wohl keiner näheren Erörterung, daß sich je nach Ort und Zeit innerhalb dieser Gruppierung Verschiebungen ergeben können. So warfen früher beispielsweise Schlacht- und Viehhöfe sehr häufig Überschüsse für die Stadtkasse ab [289] oder wurde für Straßenbahnen "gewöhnlich nur Selbstkostendeckung" [290] gefordert. Diese beiden Fälle, die mehr oder weniger symptomatisch für die gemeindebetriebliche Situation sind, machen deutlich, daß rentable Kommunalbetriebe zu Kostendeckungsbetrieben und sich selbsttragende Betriebe zu Subventionsbetrieben "ausarten" können.

Wegen ihrer zunehmenden Finanznot müssen sich die Gemeinden heute in verstärktem Maße um einen Ausweg aus ihrer angespannten Haushaltslage bemühen. Das geschieht auf dem Sektor der Gemeindebetriebe einerseits durch organisatorische und technische Rationalisierungsversuche, andererseits durch die Verfolgung zumindest leistungsgerechter und kostendeckender Gebührenbemessung und Tarifgestaltung.

2. Die Einteilung nach den Prinzipien der Wirtschaftsführung

Eng verknüpft mit der am finanziellen Ergebnis bzw. an der finanziellen Zielsetzung orientierten Gliederung ist die Einteilung nach den Prinzipien der Wirtschaftsführung, denen - auf die Zweck-Mittel-Relation im Sinne Hanns LINHARDTs übertragen - die Bedeutung eines Mittels zukommt. Der "dominierende (generelle, entscheidende, ursprüngliche) Betriebszweck" ge-

---

289) Vgl. z.B. die Bestattungsbetriebe der Städte Nürnberg, München und Wien, die mit einem Zuschußbedarf, ohne größeren Saldo (als sog. Einzeiabschließer) und mit einem Überschuß abschließen.

meindlicher Betriebe besitzt im Gegensatz zu privaten Unternehmungen, deren Handeln "egoistischen Motiven entspringt und altruistischen Zwecken dient", egoistischen (gemeindebetrieblichen) und/ o d e r altruistischen (gemeindebürgerlichen) Charakter; mit anderen Worten: während bei privaten Unternehmungen die "sozialökonomischen Leistungen" nur als Wirkungen "privatökonomischer Absichten" [291] auftreten, werden von Gemeindebetrieben vor allem sozialökonomische, daneben aber auch privatökonomische Ziele unmittelbar angestrebt. Die Wirtschaftsführung ist deshalb entweder gemeinwirtschaftlich oder erwerbswirtschaftlich ausgerichtet. Auf die kommunalen Betriebe angewandt sind somit g e m e i n w i r t s c h a f t l i c h g e f ü h r t e B e t r i e b e und e r w e r b s w i r t s c h a f t l i c h g e f ü h r t e B e t r i e b e zu unterscheiden. [292] Welche davon den Schwerpunkt kommunalwirtschaftlicher Betätigung bilden oder bilden sollten, kann nicht einfach beantwortet werden. Dies ist von einem Komplex politischer, soziologischer [293] und wirtschaftlicher Faktoren abhängig, wie von

---

289) Vgl. Alois Fritz: Die städtische Regie, Diss. Heidelberg 1916, S. 29.

290) Fritz Müller: Wirtschaftsführung kommunaler Betriebe in deutschen Städten, Diss. Frankfurt a.M. 1925, S. 47.

291) Hanns Linhardt: Betriebsorganisation, a.a.O., S. 104-116, insbes. S. 106. Vgl. außerdem die Ausführungen Hanns LINHARDTs (Das Objekt der Wirtschaftswissenschaft, Seine Bestimmung durch die Grenzen der Verkehrswirtschaft, in: ZfB, 1956, S. 212 ff.) über Sozialökonomik und Privatökonomik.

292) Auf Grund eines anderen Ansatzes (sie läßt die Regiebetriebe unberücksichtigt) gelangt Beate BRODMEIER (Die Unterschiede in der Dynamik der öffentlichen und der privaten Unternehmung, Diss. Nürnberg 1959, S. 10 f.) zu den drei Typen gewinnorientierte, gemeinwirtschaftlich orientierte und politisch orientierte öffentliche Unternehmung. In der (sich mit dem Schrifttum über das gemeinwirtschaftliche Prinzip und die Gemeinwirtschaft ausgiebig auseinandersetzenden) Arbeit von Josef VIEREGG (Abgrenzung und Struktur des gemeinwirtschaftlichen Betriebstyps, Diss. München 1960), der allgemein auf die Betriebswirtschaften und weniger auf die öffentlichen Betriebe eingeht, werden erwerbswirtschaftliche, genossenschaftliche und gemeinwirtschaftliche Betriebstypen unterschieden.

293) Vgl. dazu im einzelnen René König: Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, rowohlts deutsche enzyklopädie, hrsg. von Ernesto Grassi, 79. Band, Hamburg 1958, S. 86 ff.

örtlichen Führungsgruppen und Cliquen, Autoritätsstruktur und Machtordnung, der sozialen Schichtung der Bevölkerung (Alter, Schulbildung, Beruf, Vermögens- und Einkommensverhältnisse), der geographischen Lage, Industrieansiedlung, Steueraufkommen und selbstverständlich auch teilweise von der Wirtschaftsordnung. [294] Außerdem ist es unter Umständen schwierig, stets eine klare Trennungslinie zwischen beiden Betriebstypen zu ziehen. Das häufig anzutreffende Vorurteil, das gemeinwirtschaftlich mit unwirtschaftlich und bürokratisch, erwerbswirtschaftlich mit wirtschaftlich und kaufmännisch identifiziert, ist für eine Unterscheidung ungeeignet; ebenso die Ansicht von der alleinigen Wechselbeziehung zwischen gemeinwirtschaftlich und öffentlicher Hand und erwerbswirtschaftlich und privatem Träger. Die Definitionen des Terminologie-Ausschusses der Gesellschaft zur Förderung der öffentlichen Wirtschaft [295] beseitigen hier manche Mißverständnisse.

"Als gemeinwirtschaftlich im Sinne des Programms der Gesellschaft sollen diejenigen Einzelwirtschaften gelten, die kraft Gesetzes, Satzung, Vertrages oder sonstiger eindeutig äußerlich erkennbarer Merkmale ihrer organisatorischen Form nachhaltig bestimmt sind, nicht nur dem besonderen Wohle ihrer Träger, sondern unmittelbar dem Wohl einer übergeordneten Gesamtheit oder einer von ihr vertretenen Idee zu dienen."
Der Inhalt dessen, was das Wohl einer übergeordneten Gesamtheit ausmacht, kann nach Auffassung des Ausschusses exakt nur mit Hilfe "schwieriger philosophischer Deduktion bestimmt werden". Als Gesamtheit dürften im kommunalen Bereich die Gemeindebürger und besondere Gruppen, wie Benutzer und Verbraucher öffentlicher Leistungen, Jugendliche, sozial Schwache usw., anzusehen sein.

Der Oberbegriff "gemeinwirtschaftliche Unternehmen" wird vom Ausschuß unter dem Gesichtspunkt der Trägerschaft gegliedert in

"öffentliche Unternehmen" (worunter einzelwirtschaftliche Gebilde zu verstehen sind, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden und von denen vermutet wird, daß sie gemeinwirtschaftlich geführt werden),

"freigemeinwirtschaftliche Unternehmen" (das sind solche, die von einzelnen physischen Personen oder freien gesellschaftlichen Gruppen aus eigener freier Entscheidung in der Absicht betrieben werden, dem Gemeinwohl zu dienen) und

---

294) Aus diesen Gründen kann auch nicht dem Schema von Günter METZ (a.a.O., S. 85-87) für die Abgrenzung der Betriebe des privaten und des öffentlichen Wirtschaftsbereiches gefolgt werden, das (jeweils im Gegensatz zum privaten Betrieb) den typischen öffentlichen Betrieb durch das Kriterium der gesamtheitlichen Zielsetzung und den atypischen öffentlichen Betrieb durch das der erwerbswirtschaftlichen Zielsetzung kennzeichnet.

295) Vgl. Gisbert Rittig: Die Definitionen des Terminologie-Ausschusses der Gesellschaft zur Förderung der öffentlichen Wirtschaft (Bericht und Bemerkungen), in: Arch.f.ö.u.fr.U., 1. Band, 1934, S. 214-224; ferner

"öffentlich gebundene Unternehmen" [296] (die wiederum von einzelnen physischen Personen oder freien gesellschaftlichen Gruppen getragen werden und denen durch Rechtsbefehl eine gemeinwirtschaftliche Unternehmenspolitik aufgezwungen ist, ohne daß eine derartige Absicht von den Unternehmen selbst festgelegt wurde). [297]

Ist immerhin der Tenor dieser Aussagen sehr interessant, so sind sie wegen des sozialpolitischen Grundtons und der Ablehnung eines Gegensatzes zwischen "gemein-" und "erwerbswirtschaftlich" zur Interpretation der (oben) vorgenommenen Einteilung nicht verwendbar. Auch die noch unklar von Johann Friedrich SCHÄR 1911, dann prägnant von Heinrich NICKLISCH 1915, schließlich überdeutlich von Eugen SCHMALENBACH 1919, vertretene gemeinwirtschaftliche Wirtschaftlichkeit [298], von Albert SCHNETTLER als sozialwirtschaftliches Erwerbsprinzip hervorgehoben [299], kann nicht als Leitmerkmal für vorliegende Typenbildung herangezogen werden. Denn sie verwischt insofern ebenfalls die Grenze als unterstellt wird, daß erwerbswirtschaftlich geführte Betriebe zugleich nach gemeinwirtschaftlicher Bedarfsdeckung streben. Vielmehr muß idealtypisch strikt zwischen Absichten und Wirkungen unterschieden werden (wenngleich in der kommunalen Wirtschaft realtypisch Übergänge möglich und sogar die Regel sind). So gesehen, ist für

---

296) Vgl. hierzu die detaillierten Darstellungen von Gert von EYNERN (Die öffentliche Bindung privater Unternehmungen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1957, S. 6-8; derselbe: Das öffentlich gebundene Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 4. Band, 1958, S. 1-59).

297) Eine ausführliche "Lehre von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen" entwickelte Gerhard WEISSER (Die Lehre von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 1. Band, 1954, S. 3-33), der auch maßgeblich an den Begriffsbestimmungen des oben genannten Ausschusses beteiligt war. Diesen Definitionen ähneln auch weitgehend die der Internationalen Forschungs- und Informationsstelle für Gemeinwirtschaft (IFIG) in Genf (vgl. Horst Heidermann: Die Arbeit des Terminologie-Ausschusses der IFIG, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 1955, S. 214-217).

Vgl. ferner Gerhard Weisser: Haben die öffentlichen und freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen gemeinsame Interessen und Aufgaben ?, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1957, S. 197-200, desgleichen in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 1959, S. 64-67; Horst Heidermann: Übersicht über die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen in der BRD, ihre Bedeutung in den einzelnen Wirtschaftszweigen, hrsg. von der Forschungsstätte für öffentliche Unternehmen, Köln 1957 (hektogr.).

298) Vgl. Rudolf SEYFFERT (Über Begriff, Aufgaben und Entwicklung der Betriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., Stuttgart 1957, S. 48 f.) und die kritischen Überlegungen dazu von Hanns LINHARDT (Neue Tendenzen in der Betriebswirtschaftslehre, in: Betriebswirtschaftliche Umschau, 1959, insbes. S. 5-9).

den erwerbswirtschaftlich geführten Betrieb (Unternehmung) eine privatökonomische Absicht im Sinne der von der Privatwirtschaftslehre (M. WEYERMANN und H. SCHÖNITZ 1912, Hans TÖNDURY 1916, Friedrich LEITNER 1919, Wilhelm RIEGER 1928, Alexander HOFFMANN 1932 und Nachfolger) entwickelten privatwirtschaftlichen Rentabilität kennzeichnend, verbunden mit sozusagen als Neben- oder Kuppelprodukt anfallenden sozialökonomischen Leistungen. Beim gemeinwirtschaftlich geführten Kommunalbetrieb hingegen ist nicht die Gewinnerzielung oder (vom ökonomischen Prinzip aus betrachtet) die Erringung eines größtmöglichen Ertrages mit gegebenem Aufwand (Maximalprinzip) maßgebend sondern das Spar- bzw. Minimalprinzip, das mit geringstmöglichem Aufwand einen bestimmten Ertrag, Leistung, Nutzen stiften möchte im Sinne einer unmittelbaren Befriedigung des öffentlichen Bedarfs. Aus diesen Gründen könnte auch statt von gemeinwirtschaftlich und erwerbswirtschaftlich von bedarfswirtschaftlich und privatwirtschaftlich geführten Betrieben gesprochen werden. 300)

3. Die Einteilung nach der Stellung im Markt

Ausschlaggebend für die eine oder andere Art der Wirtschaftsführung ist die Markt-(bzw. Plan-)Stellung der Betriebe. 301)
Im Hinblick auf die öffentlichen Betriebe hat dazu Albert SCHNETTLER die fundamentalen Sätze formuliert 302):

" Je stärker die Stellung eines Betriebes im Markte ist, d.h. je dringlicher die Nachfrage nach den Betriebsleistungen ist und je weniger die Abnehmer in der Lage sind, zu Konkurrenzbe-

---

299) Albert Schnettler: Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, Berlin 1964, S. 39 f.

300) Der Gliederung der "öffentlichen Unternehmen" in "'marktwirtschaftlich' und 'gemeinwirtschaftlich' ausgerichtete Unternehmen", wie sie Karl KÜHNE (Sinn und Verantwortung der öffentlichen Kontrolle, in: HdÖW, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 23) vorschlägt, kann vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus nicht beigepflichtet werden, weil dabei zu sehr die Wirtschaftsordnung mit anklingt. Ebenso würde es sich mit dem Begriff "planwirtschaftlich" verhalten. Die oben erwähnten mehr oder weniger (letzteres besonders im Falle von "privatwirtschaftlich")neutralen Ausdrücke - der Terminologie-Ausschuß unterstreicht sogar den systemindifferenten Charakter seines Begriffs "gemeinwirtschaftlich" im Arch.f.ö.u.fr.U., 1. Band, 1954, S. 276 - sind deshalb für die betriebswirtschaftliche Analyse vorzuziehen.

301) Keine weitere Aufmerksamkeit soll hier den Betrieben der Eigenbedarfsdeckung (Druckereien, Reparaturbetriebe usw.) beigemessen werden, da sie - soweit sie überhaupt am Marktgeschehen beteiligt sind, etwa durch die Nachfrage nach

trieben abzuwandern, desto größer wird im allgemeinen für die Betriebe der Spielraum sein, neben der Gewinnerzielungsabsicht auch gemeinwirtschaftliche Aufgaben wahrzunehmen. Insbesondere bei öffentlichen M o n o p o l b e t r i e b e n oder öffentlichen Betrieben mit monopoloider Marktstellung sind die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine nachhaltige und weitgehende Erfüllung gemeinwirtschaftlicher und (oder) erwerbswirtschaftlicher Aufgaben gegeben.

Je schärfer hingegen die K o n k u r r e n z der öffentlichen Betriebe mit anderen (privaten) Betrieben ist, desto weniger werden die Prinzipien der Wirtschaftsführung von denen der privaten Betriebe abweichen, da die Ertragslage hier in der Regel ertragsgefährdende überbetriebliche Aufgaben nicht zuläßt; es sei denn, daß hierdurch auftretende Ertragsschmälerungen von den Trägerkörperschaften übernommen werden."

Die gemeindlichen Konkurrenzbetriebe unterscheiden sich auf den ersten Blick nicht oder nur kaum von entsprechenden privaten Unternehmungen. Die Nachfrager achten weniger auf die Eigentumsverhältnisse als auf die Leistungen der am Markt auftretenden (gemeindlichen oder privaten) Einzelwirtschaften. Selbst bei den von der kommunalen Hand und der privaten Wirtschaft gebrauchten Rechtsformen des Eigenbetriebs bzw. der Kapitalgesellschaft bestehen (zumindest im Bereich der Elektrizitätswirtschaft [303]) deutlich erkennbare Tendenzen zur Angleichung des organisatorischen Aufbaus des Managements und der damit zusammenhängenden Methoden; der Abbau der steuerlichen Privilegien der öffentlichen Einzelwirtschaften schafft im übrigen gleiche Startbedingungen. All das plädiert für eine Übereinstimmung konkurrierender Kommunalbetriebe mit entsprechenden Privatunternehmen. Aber in einem (neben einigen unbedeutenderen Faktoren [304]) entscheidenden Punkt, nämlich im Risiko, differieren diese Wirtschaftsgebilde. [305] Schon das Wissen um den großen Bürgen Gemeinde mit

---

Arbeitskräften - ähnlichen Regeln wie die übrigen kommunalen Betriebe unterworfen sind.

302) Albert Schnettler: Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 54.

303) Vgl. Heinrich Freiberger: a.a.O., S. 402.

304) Grundsätzlich sind hier die Vergünstigungen zu nennen, die sich aus der Verbindung des Kommunalbetriebs zum kommunalen Verwaltungsapparat ergeben, wie behördliche Unterstützung, Auskunft ("Amtshilfe"), Vergabe, Bürgschaftsübernahme, Mündelsicherheitserklärung usw.

305) Anderer Ansicht ist Albert SCHNETTLER (Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 25 f.). Ihm ist zuzustimmen, daß es nicht gerechtfertigt ist, von risikofreien öffentlichen Unternehmen zu sprechen, aber deshalb eine Risikogleichheit bei öffentlichen und privaten Einzelwirtschaften anzunehmen, dürfte zu weit gehen.

seinen Garantien verringert für die kommunalen Betriebe die Gefahr des Mißlingens. Zwar sind aus Gründen der staatlichen und gemeindlichen Sozial- und Vollbeschäftigungspolitik auch private Großunternehmungen häufig vor derlei Gefahren gefeit, aber für mittlere und für kleinere Privatunternehmungen kommt solch ein Schutz in einer Wettbewerbswirtschaft wohl kaum in Frage. Die durch die Risikoverminderung unter Umständen bedingten Präferenzen führen zu unvollkommenen Märkten. Eine vollständige Konkurrenz im Sinne der Marktformenlehre (umfassend erarbeitet von Heinrich von STACKELBERG 1934, weiterentwickelt von Walter EUCKEN 1939) ist deshalb zwischen konkurrierenden gemeindlichen und (insbesondere mittleren und kleineren) privaten Einzelwirtschaften nicht gegeben. Die abstrakten Modelle der morphologisch analysierenden Marktformenlehre (wie übrigens auch der mehr nach den Motiven fragenden, subjektiven Lehre von den Verhaltensweisen, begründet von Ragnar FRISCH 1933 und in Deutschland vor allem vertieft von Erich SCHNEIDER 1943) können aber auch im Hinblick auf die kommunalen Monopolbetriebe nur eingeschränkt herangezogen werden. Denn wie bereits oben erwähnt wurde, handelt es sich bei der Mehrzahl der gemeindlichen Monopole nur um Betriebe mit monopolartigem Charakter, da sie zum Teil der Substitutionskonkurrenz, einer latenten Konkurrenz (durch Bildung von privaten Eigenanlagen) und einer sogenannten konjekturalen Konkurrenz (d.h. einem bei Veränderung der Verhältnisse zu erwartenden Wettbewerb) unterliegen. Außerdem sind die Kommunalmonopole in den wenigsten Fällen Finanzmonopole bzw. Monopole zur Erzielung besonders hoher öffentlicher Einnahmen; vielmehr ist ihnen der Verzicht auf die Ausnutzung ihrer Machtstellung sowie eine vielfach gemeinwirtschaftliche Wirtschaftsführung [306] eigentümlich. Das aber bedeutet, daß die vornehmlich von der Volkswirtschaftslehre definierten Begriffe Konkurrenz und Monopol nicht einfach auf die Gemeindewirtschaft transformiert werden können sondern einer inhaltlichen Modifizierung bedürfen.

---

306) Dies veranlaßte Hans RITSCHL (Die Besteuerung der öffentlichen Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, heft 7, Berlin 1960, S. 20) diese Monopole treffend als Bedarfsdeckungsmonopole zu bezeichnen.

II. Die rechtswissenschaftliche Klassifikation gemeindlicher Betriebe

1. Die Klassifikation nach dem Träger

Von Manuel SAITZEW stammt der Satz: "Eine öffentliche Unternehmung ist .... eine ö f f e n t l i c h e .... U n t e r n e h m u n g". [307] Abgesehen davon, daß er durch die Betonung des Wortes "Unternehmung" diese gegen die Anstalt oder den Betrieb abzugrenzen suchte, wollte er damit im strikten Gegensatz zur privaten (keineswegs: privatwirtschaftlichen) und im partiellen zur gemischtwirtschaftlichen Unternehmung das öffentliche Eigentum hervorheben. Dieser Auffassung ist uneingeschränkt zuzustimmen. Sie gestattet im Vergleich zur soziologischen Bestimmung des Begriffs öffentlich, die unter anderem bei Gerhard WEISSER zu finden ist [308], eine saubere terminologische Unterscheidung der dem jeweiligen öffentlichen oder

---

307) Manuel Saitzew: a.a.O., S. 8.
Die Bezeichnung öffentliche Unternehmung ist nach Walter WEDDIGEN (Die öffentlichen Unternehmungen und Anstalten, Ihr Wesen und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1963, S. 204 ff.) rein theoretisch und streng genommen in sich widerspruchsvoll, da sie zwei entgegengesetzte Extreme, nämlich die öffentliche Wirtschaft im Sinne einer gemeinwirtschaftlich-kollektiven und die unternehmerische Wirtschaft im Sinne einer marktwirtschaftlich-individuellen Tätigkeit vereinigt. Dennoch erfaßt der Ausdruck öffentliche Unternehmung als Begriff der Wirtschaftsbeschreibung treffend eine Menge von Mischformen dieser beiden Extreme des Kollektiv- und des Individualprinzips, "ähnlich wie man etwa mit... 'schwarzer Schimmel' alle Spielarten und Farbnuancen vom dunkelsten Eisenschimmel bis hinüber zum hellsten Grauschimmel... zusammenfassen wollte" (ebenda, S. 206).

Diese gesamtheitliche, auf die Wirtschaftsordnung ausgerichtete Betrachtung, ist für die mikroökonomische Analyse nicht relevant; im Einzelfall kann die öffentliche Hand durchaus unternehmerisch-privatwirtschaftlich auftreten. Mit Rücksicht auf jene Ausnahmen dürfte es jedoch sinnvoller sein, die öffentlichen Wirtschaftsgebilde grundsätzlich als öffentliche (gemeindliche) B e t r i e b e (im Sinne wirtschaftlich-technisch-sozialer Einheiten) und nur beim Vorhandensein unternehmerischer Merkmale (wie rechtliche Verselbständigung, finanzielle Eigenausstattung und autonome Geschäftspolitik) als öffentliche (gemeindliche) U n t e r n e h m u n g e n zu benennen (umgekehrt ließen sich die privaten Einzelwirtschaften grundsätzlich als (private) Unternehmungen und beim Fehlen der Unternehmungseigenschaft als (private) Betriebe (z.B. Filialbetrieb, Nebenbetrieb, Handwerksbetrieb) kennzeichnen).

308) Gerhard Weisser: Die Lehre von den öffentlichen und sogenannten gemeinnützigen Wirtschaften, Ein Beitrag zur Ausbildung normativer Wirtschaftslehren, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1937, S. 73 f.

privaten Wirtschaftsbereich angehörenden Einzelwirtschaften.[309] Verpachtete öffentliche Betriebe (Pachtbetriebe) und in Auftrag gegebene öffentliche Betriebe (Auftragsbetriebe) lassen sich damit unschwer als öffentliche Betriebe, öffentlich gebundene, öffentlich subventionierte und öffentlich konzessionierte Unternehmen regelmäßig als Privatunternehmen erkennen. Durchkreuzt wird diese auf die Institutionen abzielende Gliederung von der Einteilung nach funktionalen Gesichtspunkten: So liegt zum Beispiel "öffentliche Energieversorgung" (im Gegensatz: Eigenversorgung) unabhängig davon, ob sie von öffentlichen oder privaten Einzelwirtschaften durchgeführt wird, in Anlehnung an das Energie immer dann vor, wenn die Energie von einem Rechtssubjekt auf ein anderes juristisch selbständiges Rechtssubjekt übergeht.[310] Als Träger öffentlicher Betriebe kommen Bund bzw. Bundesstaat und Länder bzw. Gliedstaaten (Staatsbetriebe [311]), Gemeinden

---

309) Das eindeutige Kriterium (öffentlichen bzw. privaten) Eigentums bietet auch erhebliche Vorteile für die internationale Vergleichbarkeit von Umfang und Struktur des Sektors der öffentlichen Einzelwirtschaften. Beim Fehlen eines derartigen Maßstabs tauchen schwierigste Abgrenzungsprobleme auf; vgl. dazu Wirtschaftsausschuß der Vereinten Nationen für Europa (Hrsg.): Die Bedeutung des öffentlichen Sektors in der Volkswirtschaft der westeuropäischen Länder, Annalen der Gemeinwirtschaft, Heft 2 (Sonderdruck), 1961, insbes. S. 52 ff.

310) Eine Parallele dazu stellen die angelsächsischen P u b l i c U t i l i t i e s dar, deren Tätigkeit sich in der Hauptsache auf die Energie- und Wasserversorgung, den städtischen Lokalverkehr und das Telefonwesen erstreckt. Während sie in den USA vorwiegend im privaten Eigentum stehen (und einem umfangreichen System staatlicher Reglementierungs- und Kontrollmaßnahmen unterworfen sind), befinden sie sich in England in der Form der Public Corporation in öffentlicher Hand. Vgl. dazu die wohl heute noch im deutschen Sprachraum führende Arbeit von J. Friedrich ZWICKY (Public Utilities, Jena o.J., 1937); ferner Frederick Haussmann: Public Utilities und gemischtwirtschaftliche Unternehmungen in nationaler und internationaler Sicht, Bern 1955.

311) Diese Staatsbetriebe sind entweder (als Gründungen der öffentlichen Hand) historisch gewachsen oder wurden im Wege der V e r s t a a t l i c h u n g , N a t i o n a l i s i e r u n g oder S o z i a l i s i e r u n g gebildet. Alle drei Maßnahmen überführen das private Eigentum in öffentliches (staats-, volks-, gemein-, kollektiv-)Eigentum. Unterschiede ergeben sich jedoch bezüglich der Planerstellung - bei Nationalisierung partieller Plan, bei Sozialisierung Totalplan, bei Verstaatlichung sowohl Teil- als auch Gesamtplanung - und der Führungsspitze, die sich bei verstaatlichten Einzelwirtschaften aus (weisungsgebundenen) Beamter zusammensetzt, in nationalisierten Betrieben und Unternehmen von staatlich ernannten (in gewissen Grenzen selbständigen) Angestellten repräsentiert und im Falle der Sozialisierung von Arbeitnehmern gewählt wird.

und Gemeindeverbände (Kommunalbetriebe [312]) in Betracht. [313] Je nachdem, ob ein oder mehrere jener Träger auftreten, ist von Betrieben einer Gebietskörperschaft oder von gemischt öffentlichen Betrieben die Rede. Auf die gemeindliche Ebene angewandt sind demnach B e t r i e b e e i n e r G e m e i n d e bzw. "Gemeindebetriebe im engeren Sinne" [314] und (ohne Berücksichti-

---

Vgl. dazu den ausführlichen Literaturnachweis bei Albert SCHNETTLER (Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 45-48); ferner Walter Hamm: Kollektiveigentum, Die Rolle öffentlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. von Erich Welter, 9. Band, Heidelberg 1961.

312) Analog den Staatsbetrieben wird bei den Kommunalbetrieben zwischen K o m m u n a l i s i e r u n g bzw. M u n i z i p a l i s i e r u n g einerseits und S o z i a l i s i e r u n g (Munizipalsozialismus) andererseits unterschieden. Eine der Nationalisierung entsprechende Form wird nicht besonders betont, unter Umständen wäre hier die rechtliche Verselbständigung gemeindlicher Betriebe zu erwähnen.

Die nach 1945 in Hessen unternommenen Versuche, unter Berufung auf die Art.40 und 41 HessVerf. die kommunalen Betriebe zu sozialisieren, sind wieder aufgegeben worden; vgl. dazu das Hamburger Sozialisierungsgutachten, abgedr. in: Das Sozialistische Jahrhundert, 1947, S. 159 ff.; ferner das (unveröffentlichte, trotz wiederholter Anfragen nicht zugängliche) Gutachten des Ausschusses zur Vorbereitung des Gesetzes nach Art. 41 Abs. 2 HessVerf., erstattet am 15. März 1947 von Hallstein und Kanka und Walk; Harald Koch (Hrsg.): Die Sozialgemeinschaften, Entwurf des hessischen Sozialisierungsgesetzes mit Begründung und einführenden Beiträgen der Mitarbeiter des hessischen Wirtschaftsministeriums, Hamburg 1948.

313) Diese Unterscheidung hängt vom Staats- und Verwaltungsaufbau der einzelnen Staaten ab und ist je nach den dortigen Verhältnissen um die Betriebe der Grafschaften, Distrikte, Provinzen, Départements oder Kantone zu erweitern.

314) Darunter versteht Karl SCHMIDT (Das Rentabilitätsproblem bei der städtischen Unternehmung, Tübinger Staatswissenschaftliche Abhandlungen, Neue Folge, hrsg. von Carl Johannes Fuchs, 10. Heft, Berlin und Stuttgart und Leipzig 1915, S. 12) jene gemeindeeigenen Betriebe, die sich "nur auf das Weichbild der Gemeinde, bei größeren Städten eventuell noch auf die sog. Vorortgemeinden" erstrecken.

Um Mißverständnisse hintanzuhalten sei aber nochmals darauf aufmerksam gemacht, daß Gemeindebetriebe Betriebe d e r Gemeinde und nicht i n einer Gemeinde sind (was freilich regelmäßig außerdem zutrifft). Keineswegs kann der Auffassung von Rudolf BÖSL (Betriebswirtschaftliche Probleme der gemeindlichen Elektrizitäts- und Wasserwerke, Diss. Nürnberg 1959, S. 2) zugestimmt werden, für den "dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend" "gemeindlich" sogar die Rechtsform der Betriebe (Eigenbetriebe) beinhaltet. Mit welchem Adjektiv er gemeindeeigene AGen oder GmbH versehen würde, beantwortet er nicht.

gung der Beteiligung höherstufiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts an Gemeindebetrieben) sogenannte i n t e r k o m m u n a l e B e t r i e b e zu unterscheiden. Eine Gemeinde braucht nicht unmittelbarer Träger ihrer Betriebe zu sein, sondern kann beispielsweise über einen gemeindlichen Organträger (wie im "Nürnberger Modell") zum indirekten Träger kommunaler Einzelwirtschaften werden. Dies gilt auch für den interkommunalen Bereich, wenn eine gemeindliche Einzelwirtschaft zum Zwischenträger für eine gemischt öffentliche Betriebsverbindung gewählt wird. Regelmäßig handelt es sich aber bei den interkommunalen, zur gemeinschaftlichen Erfüllung gemeinsamer (hoheitlicher oder wirtschaftlicher) Aufgaben gegründeten Zusammenschlüssen weniger um gemeindebetriebliche Verbindungen als um Verbindungen mehrerer Gemeinden und zwar in den von den Zweckverbandsgesetzen vorgeschriebenen Formen [315] der zwischengemeindlichen Arbeitsgemeinschaft, der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (Zweckvereinbarung) und (am häufigsten) des Zweckverbands [316] einschließlich der durch die WVerbVO 1937 geregelten Wasser- und Bodenverbände [317] sowie in der Form privat-

---

315) Vgl. Günter Scheuler: Interkommunale Zusammenarbeit durch Bildung von Zweckverbänden, in: Der Städtetag, 1963, S. 108-111 (worin besonders eingegangen wird auf das NRW KommGem.arbG); Josef Gilbert: Übergemeindliche Zusammenarbeit auch bei der Müllbeseitigung, Zum Entwurf eines bayerischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit, in: Der Städtetag, 1965, S. 409-41..

316) Über die Anzahl der Zweckverbände gibt es keine neueren Untersuchungen. Egon BAROCKA (Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt a.M. 1958, S. 86) führt noch die Zählung nach dem Stande vom 31. März 1939 an, derzufolge "im gesamten Altreich" 15 100 Zweckverbände bestanden. Konrad MELLEROWICZ (Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 1. Band, 10. Aufl., Berlin 1958, S. 145) spricht "nach der letzten Zählung" von 14 000.
In der BRD dürfte es gegenwärtig etwa 5 000 (Feuerlösch-, Schul-, Friedhof-, landwirtschaftliche Förderungs-, Energie- und Wasserversorgungs-)Zweckverbände geben, wobei der kleinere Teil, vornehmlich in Süddeutschland, wirtschaftlichen Aufgaben dient. Die Auffassung, daß Verbände mit dieser Zwecksetzung "nur in vereinzelten Fällen zustande gekommen" sind (Theodor Wessels: a.a.O., Sp. 5955) bzw. "nur wenig Anwendung gefunden" haben (Friedrich Zeiß: Kommunales Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 644, der sich auf Peter Seydel: Die kommunalen Zweckverbände, Göttingen 1955, S. 37 ff., beruft), entspringt einer zu engen Auslegung gemeindewirtschaftlicher (besonders gemeindeunternehmerischer) Betätigung.

317) Zu unterscheiden sind hier Wasserbeschaffungs-, Wasserversorgungs-, Grundwasserbewirtschaftungs-, Wasserwirtschafts- und Förderungsverbände. Vgl. Egon Barocka: Träger

rechtlicher Gesellschaften(AG und GmbH). Alle diese Wirtschaftsgebilde sind sogenannte rein öffentliche (gemeindliche) Betriebe bzw. Betriebe im Vollbesitz der öffentlichen (gemeindlichen) Hand; sie werden zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen, wenn sich neben der öffentlichen (gemeindlichen) Hand noch die private Wirtschaft beteiligt, wobei die Kapitalbeteiligung und das Recht zur Mitverwaltung des öffentlichen und privaten Partners so bemessen sein müssen, daß die Minderheit bei qualifizierten (Kapital- und Stimmen-) Mehrheitsbeschlüssen als Sperrminorität in die Entscheidungen eingreifen kann. [318] Ist sie dazu nicht imstande, so liegt entweder eine öffentliche oder eine private Einzelwirtschaft vor.

2. Die Klassifikation nach der Rechtsform

Hinsichtlich ihrer Rechtsform zerfallen die gemeindlichen (wie auch die staatlichen) Betriebe in solche des öffentlichen und solche des privaten Rechts. [319] Während für die p r i v a t r e c h t l i c h e n G e m e i n d e b e t r i e b e (in Frage kommen am häufigsten die AG und die GmbH, vereinzelt die Genossenschaft, die bergrechtliche Gewerkschaft, der VVaG, die Stiftung des bürgerlichen Rechts, der rechtsfähige und nicht rechtsfähige Verein und die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, also Formen, die eine Beschränkung der Haftung gestatten) dieselben gesetzlichen Bestimmungen gelten wie für die entsprechenden privatrechtlichen Unternehmen der Privatwirtschaft, müssen sich die ö f f e n t l i c h - r e c h t l i c h e n G e m e i n d e b e t r i e b e nach Vorschriften richten, die den öffentlichen Erfordernissen [320] wirtschaftlicher Betätigung mehr oder weniger angepaßt sind.

---

und Organisationsformen in der Wasserversorgungswirtschaft u.bes.Berücks. der überörtlichen Organisationsformen, in: Kommunalwirtschaft, 1955, S. 466-477, insbes. S. 471 f.

318) Vgl. dazu im einzelnen Peter Eichhorn: Zum Begriff der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung, in: BFuP, 1966, S. 609-619.

319) Diese rechtswissenschaftliche Einteilung wird auch von manchen Wirtschaftswissenschaftlern (vgl. Konrad Mellerowicz: Öffentliche Betriebe, Wesen, Betätigungsgebiete und Formen, in: ZfhF, 1942, S. 86; Wilhelm Hasenack: Öffentliche Wirtschaftsbetriebe, öffentliche Unternehmungen, in: Dr. Gablers Wirtschafts-Lexikon, 2. Band, 6. Aufl., Wiesbaden 1965, Sp. 469/470) herangezogen, wobei jedoch die Untergliederungen nach ökonomischen Gesichtspunkten vorgenommen werden.

320) Die Bezeichnung der öffentlich-rechtlichen Betriebe als Anstaltsbetriebe und der privatrechtlichen Betriebe als Regiebetriebe bei Gerhard SIGLOCH (Die Unternehmungen der öffentlichen Hand, Organisationsrecht und Steuerrecht, Wirtschaftsrechtliche Abhandlungen, hrsg. von Karl Geiler, 5. Heft, Mannheim und Berlin und Leipzig 1929, S. 36) ist

Die älteste öffentlich-rechtliche Rechtsform ist die "öffentliche" Anstalt, die Otto MAYER klassisch definierte als "einen Bestand von Mitteln, sächlichen und persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind" [321]. Eine ihrer beiden Ausprägungen (wenn davon abgesehen wird, daß diese weite Definition eigentlich nicht gegen andere Rechtsformen abgrenzt) ist die nicht rechtsfähige (Gemeinde-) Anstalt, ein juristischer Sammelbegriff für die unterschiedlichsten Verwaltungs- und Wirtschaftseinheiten innerhalb der Gesamtverwaltung. Er umfaßt die hoheitlichen (Anstalts-)Betriebe, die in die Hoheitsverwaltung eingegliederten wirtschaftlichen Betriebe einschließlich der öffentlichen Einrichtungen (im Sinne der heute namentlich in der kommunalen Verwaltungspraxis gebräuchlichen engeren Fassung [322]), zusammen also die "nichtwirtschaftlichen Unternehmen" des § 67 Abs. 2 DGO 1935, für die

---

sachlich und sprachlich willkürlich und hat sich deshalb auch nicht durchzusetzen vermocht.
Die von Karl Maria HETTLAGE (Verfassungsfragen öffentlicher Unternehmen, in: Festschrift für Walter Schmidt-Rimpler, hrsg. von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, Karlsruhe 1957, S. 282) stammende Forderung, daß der Begriff des Regiebetriebs aus dem juristischen Sprachgebrauch verschwinden sollte, ist angesichts dieser "Begriffsverschlingung" durchaus berechtigt.

Bei Walter NEITZKE (Die rechtliche Stellung der kommunalen Wirtschaftsunternehmen, Diss. Jena 1932, S. 18 ff., 39 ff. und 49 ff.) heißen die öffentlich-rechtlichen Betriebe V e r w a l t u n g s b e t r i e b e (ein Terminus der gewöhnlich nur für nicht rechtsfähige und wirtschaftlich unselbständige Kommunalbetriebe verwendet wird) und die privatrechtlichen Einzelwirtschaften (wegen anderer möglicher privater Rechtsformen allzu eng) G e s e l l s c h a f t s b e t r i e b e.

321) Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Band, 3. Aufl., München und Leipzig 1924, S. 268. Eine ähnliche Begriffsbestimmung bringt Fritz Fleiner a.a.O., S. 322. Vgl. ferner Friedrich Blumenstock: Die öffentlichen Gemeindeanstalten nach bayerischem Gemeinderecht, Ihre Zielsetzungen, ihre Struktur und ihr Verhältnis zum öffentlichen Recht, Diss. Nürnberg 1936, insbes. S. 19 ff.; Karl Hurst: a.a.O., S. 843 ff.

322) Diese Fassung zählt zu den öffentlichen Einrichtungen nur die in Einzelplan 7 aufgeführten Betriebe (also vornehmlich hygienewirtschaftliche Betriebe, Hoheitsbetriebe). Eine weitere Fassung enthält § 67 DGO 1935, der "Anstalten" und "Einrichtungen" gleichberechtigt nebeneinander verwendet. Im weitesten (allzu allgemeinen) Sinn gehören zu den öffentlichen Einrichtungen sowohl die Anstalten als auch die sonstigen öffentlichen Einrichtungen (vgl. Hans Peters: Lehrbuch der Verwaltung, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1949, S. 300 f.).

Peter van AUBEL die Bezeichnung Eigenanstalten vorschlug [323], und außerdem die nicht rechtsfähigen, vermögensmäßig nicht ausgesonderten (z.B. im Falle der Gemeindegüter) oder ausgesonderten und teilweise ökonomisch verselbständigten Wirtschaftsbetriebe (Eigenbetriebe [324]).

Der andere Anstaltstyp ist die rechtsfähige Anstalt: deren rechtliches Kennzeichen ist die eigene Rechtspersönlichkeit, derzufolge sie selbst zum Träger ihres Vermögens wird und für ihre Verbindlichkeiten einzustehen hat. [325] Ihre Organisation wird durch einen hoheitlichen Schöpfungsakt (Widmung) geschaffen und bestimmt sich weitgehend nach der (öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen) Nutzungs-(Benutzungs, Anstalts-) ordnung. Hauptbeispiel für die kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts sind die Sparkassen. Sie werden fälschlicherweise oft als Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet.[326]

---

323) Vgl. E. Corves: Rechtsformen kommunaler Krankenhäuser, in: Das Krankenhaus, 1953, S. 179. Dieser Begriff ist auch in die Mustersatzung für Städtische Krankenanstalten, verabschiedet vom Deutschen Städtetag am 24. September 1953, eingegangen (Quelle: Das Krankenhaus, 1953, S. 380).

Der Begriff E i g e n a n s t a l t e n wird aber auch im Gegensatz zu R e g i e a n s t a l t e n , die mit den im Rahmen der Hoheitsverwaltung tätigen Regiebetrieben identisch sind, für Eigenbetriebe gebraucht (vgl. Hans J. Wolff: Rechtsformen gemeindlicher Einrichtungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Halbjahresband, 1963, S. 155 und 162).

324) Den nicht rechtsfähigen Eigenbetrieben werden die rechtsfähigen privatrechtlichen E i g e n g e s e l l s c h a f t e n und die rechtsfähigen sog. E i g e n u n t e r n e h m e n des öffentlichen Rechts gegenübergestellt (vgl. z.B. Erich Becker: Gemeinde, in: Staatslexikon, 3. Band, 6. Aufl., Freiburg 1959, Sp. 695). Diese Eigenunternehmen (gemeindliche Korporationen) wurden früher auch als abgezweigte Unternehmen oder als Tochtergemeinwesen bezeichnet (vgl. Gerhard Sigloch: a.a.O., S. 52).

325) Wobei freilich die Gemeinde als Eigentümerin (Gewährträger) der durch sie mit Anlage- und Umlaufvermögen ausgestatteten Anstalt und des damit bedingten öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnisses eine Haftung übernehmen kann.

326) Die in § 1 der VO über die Sparkassen sowie die kommunalen Giroverbände und kommunalen Kreditinstitute vom 20. Juli und 4. August 1932 (PreußGS S. 241 und 275) enthaltene Bezeichnung der Sparkassen als Körperschaften des öffentlichen Rechts ist nach Ernst FORSTHOFF (Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band: Allgemeiner Teil, 8. Aufl., München und Berlin 1961, S. 438) und der einhelligen Meinung im Schrifttum eine demonstratio falsa des Gesetzes, da die Sparkassen niemals mitgliedschaftlich organisiert waren. Bis zu ihrer öffentlich-rechtlichen Verselbständigung im Jahre 1931 waren sie nicht rechtsfähige Anstalten (bzw. sog. verselbständigte Regiebetriebe, vgl. Gerhard Keil: Die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden nach der DGO 1935 u.bes.Berücks. des Sparkassenwesens, Diss. Breslau 1938, insbes. S. 28).

Diese sind jedoch im Unterschied zur Anstalt, die Benutzer kennt, mitgliedschaftlich ausgerichtete juristische Personen, die öffentliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln wahrnehmen. Den Mitgliedern (natürliche und juristische Personen) obliegt die Willensbildung der Körperschaft nach Maßgabe einer Satzung. Wegen der schwerfälligen mitgliedschaftlichen Selbstbestimmung eignet sich diese Rechtsform weniger für kommunalwirtschaftliches Wirken und mehr als "Instrument wirtschaftsverwaltender Tätigkeit" 327).
Die in die Form der Stiftung gekleideten Gemeindebetriebe 328) können wie die Anstalten entweder nicht rechtsfähig (sog. fiduziarische Stiftungen, die als kommunales Sondervermögen dem Kommunalrecht unterliegen) oder mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sein. Als Stiftungen des öffentlichen Rechts entstehen sie durch den Stiftungsakt (Stiftungen des bürgerlichen Rechts entstehen durch das Stiftungsgeschäft) und stellen zur juristen Person erhobene Vermögensmassen dar.
Beim Zweckverband schließlich handelt es sich ebenfalls um eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die in etwa mit den Rechten einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft versehen ist. Ohne eine Gebietskörperschaft zu sein, kann der Zweckverband als ein Kommunalverband im weiteren Sinne angesehen werden.

Wenngleich die von Johannes POPITZ getroffene Unterscheidung nach der rechtlichen Art der Einnahmen (einerseits privatrechtliche Entgelte, andererseits öffentlich-rechtliche Abgaben) zu allgemeingültig zur Trennung der privatrechtlichen Unternehmung von der öffentlichen Anstalt führt 329), so hat sie aber im Grundsätzlichen ihre Berechtigung, denn regelmäßig treten die privatrechtlichen Gemeindebetriebe nach außen privatrechtlich, die öffentlich-rechtlichen Gemeindebetriebe öffentlich-rechtlich (aber auch privatrechtlich) auf. Die neuen betriebsverfassungsrechtlichen

---

327) Hans-Carl Nipperdey: Wirtschaftsrecht, in: HdW, 2. Band, Köln und Opladen 1959, S. 1594.

328) Untersuchungen über die Verwendbarkeit der Stiftung als Unternehmungsform stammen vor allem von Georg STRICKRODT (Die Stiftung als neue Unternehmungsform, 2. Aufl., Braunschweig 1951; derselbe: Unternehmen unter frei gewählter Stiftungssatzung, Baden-Baden und Frankfurt a.M. 1956; derselbe: Öffentlichrechtliche Stiftungen, ihre Erscheinungsformen und ihre Bedeutung, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 6. Band, 1963, S. 97-107; derselbe: Stiftungen aus Unternehmenszusammenhängen, in: Der Volkswirt, Nr. 42 vom 16. Oktober 19[illegible], S. 2281-2284).

Siehe ferner Konrad Duden: Gutachten zur Verwendbarkeit der Stiftungsform für vergesellschaftete Betriebe, in: Der Betriebs-Berater, 1947, S. 142-144; Reinhard Goerdeler: Die Stiftung als Rechtsform für Unternehmungen, in: Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht und Konkursrecht, 1950, S. 145-165; Jochen Plagemann: Die Stiftung als Unternehmungsform, Diss. Marburg 1950; Walter Wolff: Die Stiftung als Unternehmungsform, in: ZfhF, 1952, S. 241-247; Meinhard Barzel: Stiftungsunternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 3. Band, 1957, S. 54-62; Heinz Paulick: Die Stiftung als Unternehmensform, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 6. Band, 1963, S. 318-329.

329) Johannes Popitz: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932, S. 47.

Vorschriften [330] bestimmen allein nach der Rechtsform der Betriebe, ob ein Betrieb der öffentlichen Hand in betriebsverfassungsrechtlichen Fragen zum privaten oder öffentlichen Dienst zu rechnen ist. Privatrechtliche Betriebe gehören danach dem privaten, öffentlich-rechtliche dem öffentlichen Dienst an.

3. Die Klassifikation nach der rechtlichen Selbständigkeit

Die Stellung der Beschäftigten ist auch abhängig von der rechtlichen Selbständigkeit der gemeindlichen Einzelwirtschaften. Besitzen diese eigene Rechtspersönlichkeit, so sind jene nicht Beamte, Angestellte oder Arbeiter der Trägerkörperschaft Gemeinde sondern Angehörige des jeweiligen Wirtschaftsgebildes; die Inspektoren der Sparkassen zum Beispiel sind Beamte dieser Anstalten des öffentlichen Rechts, die Direktoren der Eigengesellschaften haben privatrechtliche Anstellungsverträge mit der juristischen Person AG oder GmbH. Hingegen stehen die in den Eigenbetrieben und überhaupt in den nicht rechtsfähigen Anstalten, Stiftungen und Vereinen Tätigen in einem Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis zur Gemeinde.

Auf Grund der äußeren Formgebung werden die r e c h t l i c h a b h ä n g i g e n G e m e i n d e b e t r i e b e und die r e c h t l i c h u n a b h ä n g i g e n G e m e i n d e b e t r i e b e unterschieden, teilweise ist auch von formal abhängigen und formal unabhängigen Betrieben [331] oder vielfach

---

330) Siehe § 88 Abs. 1 BetrVG; §§ 1 und 83 BPersVG und die im wesentlichen mit ihm übereinstimmenden Landes-Personalvertretungsgesetze. Vgl. hierzu auch Hans Bremme: Mitbestimmungsrecht in kommunalen Betrieben, in: Der Städtetag, 1950, S. 230-231; Wilhelm Loschelder: Das Mitbestimmungsrecht in den kommunalen Verwaltungen und Betrieben, in: Der Städtetag, 1950, S. 345-349; Heinz Partikel: Die Mitbestimmung in der öffentlichen Wirtschaft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1952, S. 131 ff.; ferner Hans-Böckler-Gesellschaft (Hrsg.): Das Mitbestimmungsgespräch, Heft 7/9 (Sondernummer 10 Jahre Personalvertretungsgesetz), 1965, S. 122-172.

331) Vgl. z.B. Adolf Hüttl: Die bisherigen Organisationsformen gemeindlicher Versorgungsbetriebe, in: Der Städtetag, 1955, S. 494 ff.; derselbe: Organisationsformen gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Ein Beitrag zur Lösung der Frage der zweckmäßigsten Organisationsform gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Diss. Nürnberg 1956, insbes. S. 11 ff.

Ebenfalls in "formal abhängige" und "formal unabhängige öffentliche Unternehmungen" gliedern mehrere Beiträge in dem unter Leitung von Julius LANDMANN von 26 Fachleuten auf über 1 300 Druckseiten bearbeiteten Standardwerk der Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 4 Teile, München und Leipzig 1931/32 (siehe auch die kurzgefaßte Übersicht dazu von Walther Lotz: Studien über Verbreitung und Organisation der öffentlichen Unternehmungen in der Gegenwart, Münchener Volkswirtschaftliche Studien, hrsg. von Walther Lotz, Jakob Strieder, Adolf Weber und Otto von Zwiedineck-Südenhorst, Heft 20, Jena 1933). Allerdings bezieht sich hier das Wort formal nicht auf ein rechtliches sondern

von rechtlich unselbständigen und rechtlich selbständigen Betrieben die Rede. [332] Bei dieser Typenbildung ist besonderer Wert auf das juristische Gliederungsmerkmal zu legen, da es in der Regel mit dem organisatorischen Einteilungsprinzip allzu sehr verschmolzen wird und eine klare Trennung nicht mehr möglich ist. Zwar bestätigt die Praxis, daß rechtlich unabhängige Einzelwirtschaften oftmals ökonomisch autonom und rechtlich abhängige Betriebe wirtschaftlich unselbständig oder nur in engen Grenzen verselbständigt sind - oder allgemein gesagt, daß die jeweilige Rechtsform auf den Vermögens- und Kapitalaufbau und die Führungsstruktur und entsprechend auf den Wirtschaftsstil einwirkt; aber auch der Fall des heteronomen Handelns bei rechtlicher Verselbständigung [333] ist in der Kommunalwirtschaft stark verbreitet (und sogar vorherrschend, wenn die industriellen und fiskalischen Zwecken dienenden gemeindlichen Unternehmungen unberücksichtigt bleiben).

Die hier zu untersuchenden Regiebetriebe sind rechtlich abhängige Gemeindebetriebe. Um sie zu typologisieren, bedarf es außer des gemeinsamen juristischen Merkmals (der mangelnden Rechtspersönlichkeit) besonderer ökonomischer Kennzeichen. Fritz LEHMANN hatte 1925 erkannt, daß für eine betriebswirtschaftliche Systematisierung und Bildung sinnvoller Typen einzelwirtschaftlicher Gebilde deren rechtliche Gestaltung als Kriterium unzureichend ist. Eine ähnliche Auffassung vertrat etwas später Martin LOHMANN, der sich von den "Rechtsformen" öffentlicher Unternehmungen löste und sich den "Organisationsformen" zuwandte um den "tatsächlichen ökonomischen Aufbau der verschiedenen Arten öffentlicher Unternehmungen, also deren Wirtschaftstypen, in ihrer speziellen Eigenart zu untersu-

---

auf ein in erster Linie organisatorisches Kriterium, so daß nur die sog. reine Verwaltungsunternehmung bzw. "reine Regieunternehmung" als formal abhängig gilt und der heutige Eigenbetrieb als "verselbständigte öffentliche Unternehmung" formal unabhängig wäre, weshalb es - abgesehen von der Bezeichnung Unternehmung - besser organisatorische bzw. materielle Abhängigkeit bzw. Unabhängigkeit (korrekt: teilweise Unabhängigkeit) heißen sollte.

332) Eine Zwischenstellung nehmen die sog. teilrechtsfähigen Gebilde ein, wie die oHG, KG, Bundesbahn und Bundespost. Außerdem sind die bei Ernst Rudolf HUBER (Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1. Band, 2. Aufl., Tübingen 1953, S. 116) zu findenden "halbrechtsfähigen" Anstalten zu beachten, die die Vielzahl öffentlicher Anstalten vom rechtlichen Standpunkt aus zu differenzieren versuchen.

333) Der weitere Fall eines rechtlich abhängigen und wirtschaftlich weitgehend selbständigen Betriebes wäre denkbar, erscheint aber wegen der grundsätzlich von der Kommune angestrebten Einflußnahme auf ihre Betriebe als unrealistisch.

chen" [334]. Dabei erwies es sich als zweckmäßig, von d e r Wirtschaftseinheit U n t e r n e h m u n g auszugehen und die öffentlichen Einzelwirtschaften nach dem Maß ihrer Annäherung an diese bzw. nach dem Grad ihrer organisatorischen Verselbständigung gegenüber dem Träger einzuteilen. Diese Methode, vom Schrifttum selten ausdrücklich, sondern zumeist stillschweigend übernommen, soll im folgenden grundsätzlich angewandt und - allerdings etwas erweitert - auf die kommunalen Verhältnisse übertragen werden. Der Umfang der Verselbständigung wird auch hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen (finanziellen) und nicht nur der organisationswirtschaftlichen (organisatorischen, dispositiven) Seite analysiert.

III. Die Einteilung gemeindlicher Betriebe nach dem betriebswirtschaftlichen Kriterium der ökonomischen Selbständigkeit

1. Die Voraussetzungen für die ökonomische Selbständigkeit

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur ist der Begriff der Unternehmung nicht einheitlich definiert. Generell lassen sich zwei Hauptrichtungen unterscheiden.
Für die eine - sie geht von Heinrich NICKLISCH und Eugen SCHMALENBACH aus - ist die Unternehmung eine historische Form der zeitlosen Kategorie "Betrieb". Der Wirtschaftsordnung kommt dabei als der Vorstellung vom Sein-Sollen und als "faktischem Ordnungsgefüge" [335] die Bedeutung eines Koordinatensystems des jeweiligen Betriebstyps zu. Als Koordinaten sind nach Erich GUTENBERG [336] neben den "systemindifferenten Tatbeständen", wie dem System der produktiven Faktoren, dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und dem Prinzip des finanziellen Gleichgewichts, die systembezogenen Bestandteile, nämlich das Autonomieprinzip, das erwerbswirtschaftliche Prinzip und das Prinzip der Alleinbestimmung für den Betriebstyp "Unternehmung" charakteristisch. Der andere (konträre) "reine" Betriebstyp des "planwirtschaftlich orientierten Betriebs" [337] ist ebenfalls ein Komplex aus systemunabhängigen und systemabhängigen Prinzipien, wobei letztere (entsprechend den oberen) als Organprinzip [338], Prinzip

---

334) Martin Lohmann: Organisationsformen, Schr.d.V.f.Soz.pol., a.a.O., S. 83.

335) Ernst Rudolf Huber: Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1. Band, 2. Aufl., Tübingen 1953, S. 21.

336) Erich Gutenberg: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Band: Die Produktion, 10. Aufl., Berlin und Heidelberg und New York 1965, S. 445 ff. und S. 486 ff.

337) Eine Schwäche dieser Terminologie liegt darin, daß das Wort Betrieb sowohl als abstrakter Oberbegriff als auch zur Konkretisierung eines "reinen" Betriebstyps herangezogen wird.

338) Die Gegenüberstellung von Autonomie- und Organprinzip ist außergewöhnlich, da dem Autonomiebegriff der Begriff der Heteronomie entgegengesetzt zu werden pflegt (vgl. Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie, Studienausgabe, hrsg. von Johannes Winckelmann, 1. Halbband, Köln und Berlin 1964, S. 36). Außerdem ist der Ausdruck Organprinzip mit dem ähnlich lautenden steuerrechtlichen Begriff verwechselbar.

plandeterminierter Leistungserstellung und als Prinzip der Mitbestimmung bezeichnet werden.
Auch für die namentlich von Wilhelm RIEGER und seinen Schülern repräsentierte Auffassung wird die Unternehmung durch die Wirtschaftsordnung bedingt und gilt als historische Ausprägung des Betriebs [339]. Nach Hanns LINHARDT ist die Unternehmung eine innerhalb der freien Marktwirtschaft bestehende, rechtlich verselbständigte, mit eigenem Kapital ausgestattete, preispolitisch autonome Erwerbswirtschaft [340], die sich zur Durchsetzung ihrer Ziele des konkreten Organs (Aggregats, Apparats, Instruments, Vehikels der konkreten Einrichtunge, Veranstaltung) "Betrieb" bedient. [341]
Im Gegensatz zur ersten Ansicht, bei der der "'Betrieb' der w e i t e r e , 'Unternehmung' der engere Begriff" [342] war, ist hier die Unternehmung "der umfassendere Begriff; er umschließt den Betrieb plus leitende Idee: Gewinnstreben" bzw. erscheint der Betrieb als "technischer Kern; finanzieller, geldlicher Mantel und zugleich richtunggebende Idee ist die Unternehmung" [343].

Der in vorliegender Arbeit verwendete Unternehmensbegriff stützt sich angesichts der in der kommunalen Wirtschaft vorhandenen Verhältnisse auf spezifische, dem unternehmerischen "Stiltypus" adäquate Merkmale der "Form und des Sinnes" [344]. Der von den genannten Lehrmeinungen wenigstens formal übereinstimmend als wirtschaftlich-technisch-soziale Einheit [345] verstandene Be-

---

339) Vgl. Wilhelm Rieger: a.a.O., S. 39; ferner Hanns Linhardt: Die Betriebswirtschaftslehre an den deutschen Hochschulen, in: Der Betriebs-Berater, 1949, Beilage Neue Betriebswirtschaft, S. 2.

340) Hanns Linhardt: Betriebsorganisation, a.a.O., S. 28, in Verbindung mit Das Objekt der Wirtschaftswissenschaft, Seine Bestimmung durch die Grenzen der Verkehrswirtschaft; in: ZfB, 1956, S. 210. Eine ähnliche Definition gebraucht Hanns LINHARDT in Weder Begriffsrigorismus noch Begriffsanarchismus in der Objektbestimmung!, in: Der Betrieb in der Unternehmung, Festschrift für Wilhelm Rieger, hrsg. von Johannes Fettel und Hanns Linhardt, Stuttgart 1963, S. 30; dort heißt es: ".... Unternehmung...., die durch eigenen Kapitaleinsatz unter Risikoübernahme, selbständiger Planung und Preispolitik autonom im Markt operiert".

341) Vgl. dazu Hanns LINHARDT (Betriebsorganisation, a.a.O., S. 101 ff.), der besonders durch die Formel A-P-K und die Zuordnung des Areals und Personals zum Betrieb und des Kapitals zur Unternehmung - "im Kapital ist der Geist unternehmerischer Wirtschaftsführung verkörpert" - eine anschauliche Unterscheidung der unternehmerischen Idee von den zum Betrieb gehörigen Personen und Sachen trifft.

342) Konrad Mellerowicz: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 1. Band, 10. Aufl., Berlin 1958, S. 19.

343) Wilhelm Rieger: a.a.O., S. 40 und 42. Vgl. ferner Alfred Walther: Einführung in die Wirtschaftslehre der Unternehmung, 1. Band: Der Betrieb, Zürich 1947, S. 12; und außerdem den beziehungsvollen Titel der von Johannes FETTEL und Hanns LINHARDT herausgegebenen Festschrift für Wilhelm RIEGER "Der Betrieb in der Unternehmung", Stuttgart 1963.

344) Gerhard Weisser: Morphologie der Betriebe; in: HWdB, 3. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1960, insbes. Sp. 4043.

trieb [346] besitzt Unternehmungseigenschaft bzw. entfaltet sich zur Unternehmung nach dem Umfang des Vorhandenseins folgender Voraussetzungen: Außer der rechtlichen Selbständigkeit, die der Einzelwirtschaft eigene Rechtspersönlichkeit verleiht, sie gegenüber anderen de jure abgrenzt und rechtsverbindlich im eigenen Namen handeln läßt und sie unter Umständen zur Haftung verpflichtet, muß weitgehende ökonomische Selbständigkeit gegeben sein. Diese aber ist abhängig von einer ausreichenden Ausstattung mit f i n a n z i e l l e n E i g e n m i t t e l n , die in der freien Markt- alias Verkehrswirtschaft dem Risiko als der Möglichkeit des Mißlingens unterliegen und dem als Äquivalent das erwerbswirtschaftliche Prinzip gegenüberzutreten hat; das heißt das Streben nach Gewinn durch Wahrnehmung der Chancen im Markt. Zur Verselbständigung des Kapitaleinsatzes und der Kapitalwirtschaft, die Kapital marktmäßig auf Mehrgeld, auf Ertrag bewirtschaftet, muß eine äußere und innere d i s p o s i t i v e A u t o n o m i e hinzukommen. Sie äußert sich in einer selbständigen Planung und Wirtschaftsführung, die weder Interventionen staatlicher, kommunaler oder sonst irgendwie übergeordneter Stellen noch eine allzu ausgedehnte Mitbestimmung der Betriebsangehörigen zu berücksichtigen haben.
Einzelwirtschaften, die eine weniger autonome Geschäftspolitik aufweisen und/oder deren risikobehaftete und erwerbsstrebige

---

345) Vgl. Hanns Linhardt: Der Betrieb als Kapitalanlage oder als lebende Einheit, in: ZfB, 1954, S. 261 ff., und Erich Gutenberg: Die Stellung der Unternehmensmorphologie in der Betriebswirtschaftslehre, in: Die Morphologie der einzelwirtschaftlichen Gebilde und ihre Bedeutung für die Einzelwirtschaftspolitik, Schriften des Seminars für Genossenschaftswesen an der Universität zu Köln, hrsg. von Gerhard Weisser, 1. Band, Göttingen 1957, S. 26; derselbe: Betriebswirtschaftslehre als Wissenschaft, Kölner Universitätsreden, Nr. 18, 2. Aufl., Krefeld 1961, S. 9.

346) Inhaltlich differieren die Meinungen durch die unterschiedlich weite (oben angedeutete) Auslegung des Betriebsbegriffs und die Bejahung (vgl. Erich Gutenberg: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, a.a.O., S. 493 ff.) bzw. die Verneinung der S y s t e m i n d i f f e r e n z betrieblicher Bestandteile (vgl. Hanns Linhardt: Besprechung des 1. Bandes von Erich Gutenbergs Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, in: Schmollers Jahrbuch, 1952, S. 755-758; derselbe: Kapitalwirtschaft und Kapitalrechnung, in: Die Unternehmung im Markt, Festschrift für Wilhelm Rieger, hrsg. von Johannes Fettel und Hanns Linhardt, Stuttgart und Köln 1953, S. 45; derselbe: Betriebsorganisation, a.a.O., S. 96; vgl. ferner das Geleitwort der Herausgeber zu ihrer Schriftenreihe bei Hans-Günter Merkel: Theorie der Kapitalmarktpolitik, Die Unternehmung im Markt, hrsg. von Georg Bergler, Johannes Fettel, Hanns Linhardt und Eugen H. Sieber,

finanziellen Mittel sich teilweise im Eigentum eines übergeordneten Trägers befinden, können nicht als Unternehmungen sondern höchstens als unternehmungsähnliche Gebilde oder als Quasi- oder Pseudounternehmungen angesehen werden. Alle anderen Einzelwirtschaften, insbesondere jene, die nicht rechtsfähig sind, die einer eigenen Kapitalwirtschaft und Kapitalrechnung samt Gewinnerzielungsabsicht ermangeln und deren Handeln heteronomen Einflüssen ausgesetzt ist, stellen sich als bloße wirtschaftlich-technisch-soziale Einheiten - Betriebe genannt - dar.

2. Die Typen gemeindlicher Betriebe

Musterbeispiel solcher sowohl rechtlich als auch finanzwirtschaftlich sowie organisatorisch unselbständiger Einzelwirtschaften sind die in die gemeindliche Hoheitsverwaltung eingegliederten Betriebe. Ihr nicht ausgesondertes Vermögen ist Teil des Verwaltungsvermögens (weshalb sie auch als Verwaltungsbetriebe[347] bezeichnet werden), eine Kapitalrechnung ist nicht vorhanden und selbst die betriebliche Haushaltsrechnung findet sich in Einnahmen und Ausgaben unsaldiert in der gemeindlichen Haushaltsrechnung, ein Umstand, der diesen Betrieben den Namen Bruttobetriebe eingetragen hat. Diese Verflechtung bedingt eine betriebliche Finanzgebarung, die den gleichen Etatbindungen unterworfen ist wie die der Verwaltungsbehörden. Dementsprechend sind auch Planung und Führung der Betriebe gemeindliche Angelegenheiten. Weder innerbetrieblich noch im Verhältnis zu anderen Einzelwirtschaf-

---

1. Band, Berlin 1955, S. VII; ferner Hans-Joachim Forker: Das Wirtschaftlichkeitsprinzip und das Rentabilitätsprinzip, ihre Eignung zur Systembildung, ebengenannte Schriftenreihe. 6. Band, Berlin 1960, S. 120 ff.).

347) Der begrifflichen Beschränkung der Verwaltungsbetriebe auf Betriebe, die der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen (bei Karl Bahn: Die Besteuerung der öffentlichen Betriebe, Diss. Köln 1931, S. 9) und heute allgemein Hoheitsbetriebe heißen, kann nicht zugestimmt werden, da die Mehrzahl der Anstaltsbetriebe nicht der öffentlichen Gewalt dient, aber dennoch im Verwaltungsvermögen wurzelnde Verwaltungsbetriebe sind.

Wegen des vollständigen Fehlens jeglicher Unternehmungseigenschaft ist es aus Gründen ökonomischer Erkenntnis (und entgegen der Rechtssprache, die die Begriffe Betrieb und Unternehmung vielfach noch mit gleicher Bedeutung gebraucht) nicht mehr gerechtfertigt, diese Verwaltungsbetriebe mit "nichtwirtschaftliche Unternehmen" i.S. des § 67 Abs. 2 DGO 1935 zu umschreiben (ohne Rücksicht darauf, daß auch das Adjektiv nur zum Teil richtig ist).

ten ist ein eigenbestimmtes wirtschaftliches Verhalten möglich; die Betriebe besitzen also keinerlei ökonomische Selbständigkeit; ihr Aufbau und ihre Arbeitsweise sind total mit dem Gemeindehaushalt verknüpft; sie lassen sich deshalb als g e m e i n d l i c h e H a u s h a l t s b e t r i e b e [348] bezeichnen.

Im Unterschied dazu ist für die g e m e i n d l i c h e n W i r t s c h a f t s b e t r i e b e [349] neben einer vielfach

---

348) Nicht zu verwechseln sind diese Haushaltsbetriebe mit jenen von Walter MAHLBERG (Der Betriebsbegriff und das System der Betriebswirtschaftslehre, in: Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, hrsg. von Walter Mahlberg, Eugen Schmalenbach, Fritz Schmidt und Ernst Walb, 2. Band (Sammelband): Die Betriebsverwaltung, Leipzig 1927, S. 4 ff.), bei denen im Gegensatz zu Produktionsbetrieben zwischen dem Verbrauch und der daraus resultierenden Produktion von Gütern und Diensten ein quantitativ nicht erfaßbarer Zusammenhang besteht (wenngleich dies auch für viele gemeindliche Haushaltsbetriebe, z.B. Schulen, zutrifft).

349) Hingegen ist die Bezeichnung W i r t s c h a f t s b e t r i e b e d e r ö f f e n t l i c h e n H a n d im Sinne der 3. NotVO 1931, Fünfter Teil, Kapitel VIII: Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand, RGBl. I S. 562, und der 1. DVO 1933 und des sich damit deckenden gleichartigen Begriffs in § 1 DMBG (ganz abgesehen vom Einschluß kommunaler und staatlicher Betriebe) einerseits umfassender, da sie sich auf alle von öffentlichen Gemeinwesen unterhaltenen Betriebe u n d Unternehmungen erstreckt, die ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform und auf das Verhältnis zu ihren Abnehmern überwiegend wirtschaftlichen Zwecken dienen, andererseits enger durch die Beschränkung auf die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Energie und Verkehrsleistungen.

Eine weitergehende Begriffsbestimmung bringen Willi PRION (Die Lehre vom Wirtschaftsbetrieb (Allgemeine Betriebswirtschaftslehre), 1. Buch: Der Wirtschaftsbetrieb im Rahmen der Gesamtwirtschaft, Berlin 1935, S. 44 und 56 f.), Carl RUBERG (a.a.O., S. 17) und Wilhelm HASENACK (a.a.O., Sp. 46 ff.), die unter "öffentliche Wirtschaftsbetriebe" bzw. "Gemeinde-Wirtschaftsbetriebe" alle wirtschaftliche Zwecke verfolgenden öffentlichen(gemeindlichen) Gebilde subsumieren. Zu dieser Auffassung tendiert auch im Ergebnis der Verfasser (es sei schon jetzt bemerkt, daß er die Form des Haushaltsbetriebs für eine wirtschaftliche Aufgabenstellung in den meisten Fällen für ungünstig hält), obwohl er bei unternehmerisch strukturierten und geführten öffentlichen (gemeindlichen) Wirtschaftsbetrieben der Bezeichnung öffentliche (gemeindliche) Unternehmungen um der aussagefähigeren Terminologie willen den Vorzug gibt.

Das Wort Wirtschaft in "gemeindliche Wirtschaftsbetriebe" ist jedoch nicht im Sinne von Erwerbswirtschaft zu verstehen, wie es Wilhelm HASENACK (a.a.O., Sp. 468) "bei marktwirtschaftlicher Organisation" verwendet, sondern soll unabhängig vom Wirtschaftssystem im Unterschied zu den

fehlenden Rechtspersönlichkeit eine zum Teil ökonomische Verselbständigung typisch. Das Vermögen dieser nicht rechtsfähigen Betriebe, das dem gemeindlichen Betriebsvermögen angehört, ist entweder in diesem enthalten (wird dann aber normalerweise eigens aufgeführt) oder ist als Sondervermögen rechnungsmäßig als in sich abgeschlossene Einheit aus ihm herausgelöst. Da im letzteren Fall, der die Regel darstellt, nur noch das betriebliche Endergebnis im gemeindlichen Budget erscheint, ist hier von Nettoetatisierung bzw. von Nettobetrieben die Rede. An die Stelle des gemeindlichen Haushaltsplans tritt ein betrieblicher Wirtschaftsplan, der nicht den strengen haushaltsrechtlichen Bindungen unterliegt. Hand in Hand mit der rechnerischen Verselbständigung geht die administrative Verselbständigung durch Bildung von Sonderverwaltungen für die Betriebe. Damit sind bereits entscheidende unternehmerische Merkmale vorhanden, die sich beim Hinzukommen der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Unabhängigkeit noch verstärken; schließlich ist der Übergang zur gemeindlichen Unternehmung vollzogen.

Was die öffentlich-rechtlichen Korporationen anbelangt, so gewährt ihr Status zwar eine juristische und weitgehende ökonomische Autonomie, ihre sinngebenden Kräfte sind aber häufig nicht auf eine unternehmensweise Wirtschaftsführung gerichtet. Das unterscheidet sie großenteils von den privatrechtlichen Einzelwirtschaften. Diese entsprechen am meisten den Vorstellungen von einer g e m e i n d l i c h e n U n t e r n e h m u n g soweit sie, mehr oder weniger unabhängig von ihren Trägern, erwerbswirtschaftlich am Markt auftreten. Inwieweit öffentliche und private Unternehmungen voneinander abweichen, wird hier nicht

---

(verwalteten) Haushaltsbetrieben im Hinblick auf die wirtschaftliche Tätigkeit dieser Betriebe gebraucht werden.

Die vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus präjudizierende (namentlich auf Johannes Popitz: a.a.O., S. 49, zurückgehende) Bezeichnung der gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe als wirtschaftliche Unternehmen i.S. des § 67 Abs. 1 DGO 1935 oder als wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde ohne Rechtspersönlichkeit i.S. des § 1 EigVO 1938 oder als Wirtschaftsunternehmen z.B. bei Kurt BALLERSTEDT (Zur Frage der Rechtsform gemeindlicher Wirtschaftsunternehmen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1951, S. 449-453) und Wilhelm DUHMER (Das öffentliche Vermögen, Ein Problem der organischen Finanz- und Steuerreform, Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Heft 35, Bonn o.J., 1955, S. 14) setzt ohne Begründung die Unternehmungseigenschaft jener Betriebe voraus, was eine grobe Verallgemeinerung darstellt.

untersucht [350]; ebenso soll die Frage nach der Unternehmungseigenschaft von in privater Rechtsform betriebenen Theatern, Tierparks, Krankenhäusern usw. nicht beantwortet werden; es sei jedoch bemerkt, daß die fehlende wirtschaftliche Selbständigkeit und insbesondere die nach wie vor bestehende Zugehörigkeit dieser Betriebe zum Verwaltungsvermögen sowie ihre zumeist nicht erwerbswirtschaftliche Tätigkeit gegen eine Qualifizierung als Unternehmung und für eine als Haushaltsbetrieb sprechen.

3. Typologie gemeindlicher Betriebe nach der zunehmenden ökonomischen Selbständigkeit gegenüber der Gemeinde

Der Einfluß der Gemeinde auf ihre Betriebe ist dort am größten, wo diese unmittelbar in die Gemeindeverwaltung eingefügt sind. Das ist bei allen Haushaltsbetrieben, insbesondere bei den g e m e i n d l i c h e n A n s t a l t s b e t r i e b e n der Fall, die von ihrer erzieherischen, sozialen oder gesundheitlichen Zielsetzung her vollständig zur kommunalen Verwaltungstätigkeit gehören.

---

350) In einem speziellen Zusammenhang wurde weiter oben auf die unterschiedliche Risikoverteilung bei jenen Unternehmen hingewiesen. Allgemeiner analysiert Karl SPOHN (Die "öffentliche Unternehmung", Versuch einer methodologischen Klärung ihrer wissenschaftlichen Behandlung, Diss. Tübingen 1947, insbes. S. 27 ff.; derselbe: Der ökonomische Charakter der "öffentlichen Unternehmung", in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1950/51, S. 300-315) diese Probleme. Er kommt zu dem Ergebnis, daß sich öffentliche und private Unternehmung in ihrem wirtschaftlichen Charakter wesentlich voneinander unterscheiden und für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand (Finanzarchiv, ebenda, S. 302) der Begriff Unternehmung ungeeignet ist. Gegensätzlicher Ansicht ist Albert SCHNETTLER (Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 28), nach dem keine Wesensunterschiede bestehen sondern nur Unterschiede gradueller Natur.

Nach der Meinung des Autors orientieren sich beide Auffassungen zu sehr an den durchschnittlichen Verhältnissen und sind damit zu eng. In Grenzfällen können öffentliche Unternehmungen durchaus rein wirtschaftlich tätig werden; das soll nicht heißen, daß sie - beispielsweise wegen ihres Wissens um den finanziellen Rückhalt bei ihrem Träger - nicht von privaten Unternehmungen abweichen. Letzteres wird auch durch ein Argument von Eberhard WITTE und Jürgen HAUSCHILDT (a.a.O., S. 19) gestützt, wonach es irrtümlich ist, "anzunehmen, daß die Leiter öffentlicher Unternehmen wie private Unternehmer disponieren können".

Mehr (bau- und wohnungs-, hygiene-, beschaffungs- und handwerks-) wirtschaftlichen Zwecken dienen die gleichermaßen in die Hoheitsverwaltung integrierten (Haushalts-)Betriebe, die - ebenfalls ökonomisch unselbständig - ähnlich administrativ wie die Anstaltsbetriebe geführt und als einfache, gebundene, nicht befreite, abhängige, unselbständige oder r e i n e R e g i e b e t r i e b e [351], eigentliche Regiebetriebe [352] oder Regiebe-

---

351) Die reinen Regiebetriebe als abhängige oder reine Verwaltungsbetriebe (im Gegensatz zu befreiten Verwaltungsbetrieben, weiter unten als verselbständigte Regiebetriebe angesprochen) zu bezeichnen (siehe Jens Jessen: Oeffentliche Betriebe, a.a.O., S. 1068 f.; Karl-Heinz Geisel: Die wirtschaftlichen Gründe für die Umwandlung gemeindlicher Wirtschaftsbetriebe in die Rechtsform der AG, Diss. Nürnberg 1965, S. 3) ist nicht zu empfehlen, da die Anstaltsbetriebe außeracht gelassen werden.

Allen bisherigen Definitionen zuwider läuft die Abgrenzung der Regiebetriebe als "Betriebe zur Deckung des eigenen Bedarfs" der öffentlichen Hand von den "wirtschaftliche Leistungen für Dritte" erbringenden "wirtschaftlichen Unternehmen" (siehe §§ 1 Abs. 1 und 4 Abs. 1 des Entwurfs eines Gesetzes über die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Antrag der Fraktion der FDP, Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode, 1953, Drucksache 2712).

Die Benennung der reinen Regiebetriebe als gebundene, unselbständige Unternehmen (siehe Gerhard Sigloch: a.a.O., S. 35) oder als (reine) Regieunternehmungen (siehe Fritz Elsas: Die deutsche Gaswirtschaft, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 2. Teil, München und Leipzig 1931, S. 29 ff., Martin Lohmann: Bilanzen und Finanzpolitik der Regie-Unternehmungen, in: Der Wirtschaftsprüfer, 1932, S. 418-422, und Hans Georg Vetter: Die öffentliche Hand im Wettbewerb mit der privaten Wirtschaft, Diss., Freiburg i.Br. 1939, S. 9) oder als (reine) Verwaltungsunternehmen (siehe Hans Hoffmann: a.a.O., S. 155-213, und Hans Ritschl: Unternehmungen, öffentliche, in: HWdS, 10. Band, Stuttgart und Tübingen und Heidelberg 1959, S. 510) bzw. als unselbständige, gebundene, nicht befreite, abhängige, reine Verwaltungsunternehmen (siehe Martin Lohmann Organisationsformen, Schr.d.V.f.Soz.pol.,a.a.O., S. 93) ist aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen heraus abwegig, da diese Regiebetriebe nicht im mindesten U n t e r n e h m u n g s e i g e n s c h a f t besitzen. Zurecht formuliert Erhard DOMKE (Öffentliche Hand als Unternehmer, in: HWdB, 3. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4183), daß sie "ex definitione nicht als öffentliche Unternehmung angesehen werden" können; ebenso Erich SCHÄFER (a.a.O., S. 77), der in diesem Zusammenhang allerdings auf wenig typische Beispiele verweist.

352) Siehe Willi Prion: a.a.O., S. 56.

triebe alter Observanz [353] bezeichnet werden. Hinsichtlich der hygienewirtschaftlichen Betriebe verwendet die gemeindliche Verwaltungspraxis häufig auch die Begriffe Gebührenhaushalte und Kämmereibetriebe.

Den Haushaltsbetrieben stehen die ökonomisch selbständigeren Wirtschaftsbetriebe gegenüber. Ihr einer Typus sind die sogenannten verbesserten, veredelten, ungebundenen, befreiten, unabhängigen, autonomen, selbstständigen [354] oder v e r s e l b s t ä n d i g t e n R e g i e b e t r i e b e [355], die auch uneigentliche

---

353) Siehe Hermann Brügelmann: Der Weg vom Regiebetrieb zum modernen Eigenbetrieb, in: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, hrsg. von Peter Heinz Seraphim, Bochum 1957, S. 21 und 27. Der "Regiebetrieb alter Observanz" ist vom "Regiebetrieb älteren Rechts" im Sinne von Walter BREUNIG (a.a.O., S. 118) zu unterscheiden, da dieser darunter sowohl den eigentlichen als auch den befreiten Regiebetrieb (nach ihm eine Übergangsform zum Eigenbetrieb!) versteht.

354) Da gemeindliche Regiebetriebe in gemeindlicher Regie betrieben (verwaltet oder bewirtschaftet) werden, können sie von der Begriffsbestimmung her niemals (vollkommen) selbständig sondern nur (teilweise) verselbständigt sein, mit anderen Worten kann(nach Martin Lohmann: Organisationsformen, Schr.d.V.f.Soz.pol., a.a.O., S. 113) ".... die Lockerung der Beziehung zur Hoheitsverwaltung bei diesen verselbständigten öffentlichen Unternehmungen öffentlichen Rechts entsprechend verschieden ausfallen, allerdings niemals zur vollkommenen Autonomie führen....". Rudolf JOHNS (Betriebe, öffentliche, in: HWdS, 2. Band, Stuttgart und Tübingen und Göttingen 1959, S. 53) spricht treffend von einer Teilverselbständigung. Der obige Ausdruck ist deshalb irreführend und zu vermeiden.

355) Verselbständigte Regiebetriebe sind heute nach herrschender Meinung (vgl. z.B. Albert Berchtold: a.a.O., S. 37; Klaus von Wysocki: Strukturprobleme sozialisierter Betriebe, Diss. Münster 1955, S. 39; Albert Schnettler: Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 70 ff.; Hans-Joachim Schurkemeyer: a.a.O., S. 51), der der Verfasser folgt, (im kommunalen Bereich) die Eigenbetriebe (und was jetzt schon angedeutet sein soll, in etwa auch die sog. Gebührenanstalten von Berlin) und (im staatlichen Bereich) die "§ 15-Betriebe" (Betriebe, die gemäß § 15 RHO ohne rechtlich selbständig zu sein, "kaufmännisch eingerichtet" sind und nur ihr voraussichtliches Endergebnis in den öffentlichen Haushalt einstellen; in dieser Form der Nettoetatisierung werden u.a. die Bundesdruckerei und die Staatsbäder der Länder geführt).

Die von manchen Autoren (vgl. z.B. Adolf Hüttl: Organisationsformen gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Ein Beitrag zur Lösung der Frage der zweckmäßigsten Organisationsform gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Diss. Nürnberg 1956, S. 13; Hermann Brügelmann: Der Weg vom Regiebetrieb zum modernen Eigenbetrieb, in: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, hrsg. von Peter Heinz Seraphim, Bochum 1957, S. 21 und 27) vertretene Auffassung, wonach die verselbständigten Regiebetriebe in der Erscheinung des "Dresdener"

Regiebetriebe [356], Regiebetriebe in freierer Form [357] oder

bzw. "Leipziger Systems" (siehe weiter unten im Abschnitt über die Führung) nur eine Übergangsform vom reinen Regiebetrieb zum Eigenbetrieb darstellt, ist abzulehnen. Denn der Eigenbetrieb nach der EigVO 1938 ist keine Neuschöpfung, sondern nur die rechtliche Ausgestaltung der damaligen "Systeme". Gegenüber diesen brachte er zugegebenermaßen gewisse Fortschritte, aber Gleiches läßt sich auch im Hinblick auf die EigVO 1938 vom neueren Eigenbetriebsrecht (beginnend mit der NRW EigVO im Jahre 1953) sagen, das jedoch ebenfalls im wesentlichen der Grundlinie der Eigenbetriebe (alias verselbständigte Regiebetriebe) folgt.

Statt von Regiebetrieben spricht Heinz Walter MEHNE (Rechtsstellung und Aufbau der gemeindlichen Wirtschaftsunternehmen im neuen Gemeinderecht, Diss. Frankfurt a.M. 1939, S. 22) von unselbständigen Eigenbetrieben (innerhalb deren er gebundene und befreite Betrieb trennt) im Gegensatz zu selbständigen Verwaltungsbetrieben (S. 27), die die öffentlich-rechtlichen Korporationen umfassen. Diese ungewöhnlichen Bezeichnungen werden - wenigstens was die Eigenbetriebe betrifft - verständlich, wenn berücksichtigt wird, daß diese Dissertation bereits 1937, also vor Verkündung der EigVO 1938, entstanden ist, und der Begriff lange vor der gesetzlichen Fixierung bekannt war (siehe z.B. Karl Schmidt: a.a.O., S. 14, der ihn schon 1915 gebraucht).

Die Frage nach der U n t e r n e h m u n g s e i g e n s c h a f t der Eigenbetriebe wird unterschiedlich beantwortet. Abgesehen von der betriebswirtschaftlich unzutreffenden Bezeichnung als befreite, unselbständige Unternehmen (siehe Gerhard Sigloch: a.a.O., S. 34 f.) oder als verselbständigte öffentliche Unternehmen (siehe Martin Lohmann: Organisationsformen, Schr.d.V.f.Soz.pol., a.a.O., S. 112; Hans Georg Vetter: a.a.O., S. 10, und Hans Ritschl: Unternehmungen, öffentliche in: HWdS, 10. Band, Stuttgart und Tübingen und Heidelberg 1959, S. 510, der darunter auch die privatrechtlichen Gesellschaften und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts versteht) oder als "organisatorisch von ihrem Träger.... verselbständigte nichtselbständige (!) Unternehmen" (siehe Hans-Carl Nipperdey: Wirtschaftsrecht, in: HdW, 2. Band, Köln und Opladen 1959, S. 1594) oder als verselbständigte Regieunternehmen (siehe Martin Lohmann: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., Tübingen 1964, S. 292) erkennt Albert SCHNETTLER (Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 20) den Eigenbetrieben die Unternehmungseigenschaft unter gewissen Einschränkungen zu (ähnlich Erhard Domke: a.a.O., Sp. 4183, für den sie "nur zum Teil als öffentliche Unternehmungen bezeichnet werden können"), während sie ihnen von Adolf HÜTTL (Sind die gemeindlichen Versorgungsbetriebe den "wirtschaftlichen Unternehmen" in § 67 DGO zuzuordnen?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1958, S. 199) und Adolf-Friedrich JACOB (Betriebserhaltung kommunaler Eigenbetriebe, Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung, hrsg. von Erich Gutenberg, Wilhelm Hasenack, Karl Hax und Erich Schäfer, 20. Band, Köln und Opladen 1963, S. 6 ff.) ausnahmslos abgesprochen wird. Die bisherigen Überlegungen und die weiter unten folgenden Betrachtungen führen zu dem Ergebnis, daß den Eigenbetrieben zwar nicht ausnahmslos, aber in der Mehrzahl der Fälle die Unternehmungseigenschaft aberkannt werden muß.

reformierte Regiebetriebe [358] genannt werden. Sie kommen vor allem in der gemeindlichen Land- und Forstwirtschaft und Versorgungs- und Verkehrswirtschaft vor, vereinzelt auch bei Theatern, Kurbetrieben, im Ausstellungswesen und bei Porzellanmanufakturen.

Im Zeichen wachsender Selbständigkeit der gemeindlichen Betriebe gegenüber ihrem Träger ist der andere Typus gemeindlicher Wirtschaftsbetriebe anzuführen, nämlich die mit "den Eigenbetrieben verwandten" [359] a u t o n o m e n W i r t s c h a f t s k ö r p e r [360], d.h. kommunale Korporationen, bei denen trotz öffentlich-rechtlicher Selbständigkeit "bei aller freien Gestaltung des Gründungsgesetzes die möglichen öffentlichen Bindungen in gewissem Umfang bestehen bleiben" [361]. Die finanzielle und organisatorische Abhängigkeit kann je nach Aufgabenstellung unterschiedlich sein und ist z. B. bei Wasserwirtschaftsverbänden größer als bei Sparkassen.

Letztere sind bereits soweit rechtlich und ökonomisch selbständig (einschließlich der inneren sinngebenden Kräfte), daß sie zu den g e m e i n d l i c h e n U n t e r n e h m u n g e n gerechnet werden können, die normalerweise in privatrechtliche Gesellschaftsformen gekleidet sind und am geringsten dem gemeindlichen Einfluß (etwas mehr bei Versorgungs- und Verkehrs- und weniger bei Industrieunternehmungen) unterliegen.

---

356) Siehe Willi Prion: a.a.O., S. 56.

357) Siehe Jürgen Brandt: a.a.O., S. 95.

358) Siehe Albert Berchtold: a.a.O., S. 169.

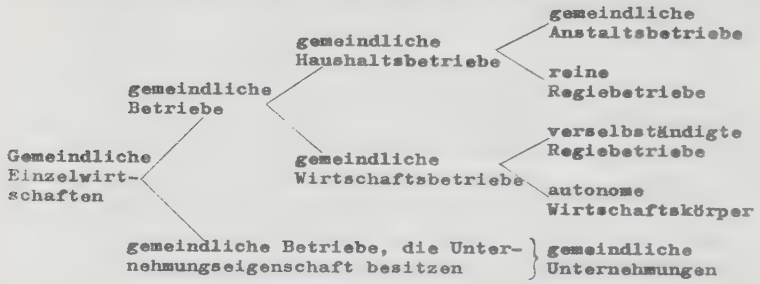
359) Helmut von Natzmer: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der BRD, in: Gemeinwirtschaft in Westeuropa, hrsg. von Wilhelm Weber, Göttingen 1962, S. 453.

360) Diesen Ausdruck, unter den im staatlichen Bereich auch Wirtschaftskörper ohne eigene Rechtspersönlichkeit fallen (wie die Bundesbahn und die Bundespost) neben solchen mit rechtlicher Selbständigkeit (wie die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft 1924-1930), verwendete frühzeitig Martin LOHMANN (Organisationsformen, Schr.d.V.f.Soz.pol., a.a.O., S. 116).

Die Umschreibung dieser Betriebe als autonome Unternehmungen des öffentlichen Rechts (siehe Hans Georg Vetter: a.a.O., S. 11) mag zum Teil berechtigt sein, kann aber nicht Allgemeingültigkeit beanspruchen.

361) Jens Jessen: Oeffentliche Betriebe, a.a.O., S. 1070. Dort heißt es weiter: "Das ist bei der Wahl einer privaten Rechtsform insoweit ausgeschlossen, als die zwingenden Vor-

Zusammenfassend ergibt sich somit folgendes Schema für die gemeindlichen Betriebe, typisiert (von oben nach unten) nach der zunehmenden ökonomischen Selbständigkeit gegenüber der Gemeinde:



---

schriften des bürgerlichen Rechts über die Zuständigkeit und Verteilung der Verantwortung dem entgegenstehen. Die Anwendung der privaten Rechtsform schafft gewissermaßen auch von vornherein eine kaufmännische Atmosphäre....".

Zweiter Teil: Der Wirtschaftsstil gemeindlicher Regiebetriebe

Ausgehend von den W i r t s c h a f t s s t u f e n t h e o r i e n als den nach bestimmten (ideal-)typischen Eigenschaften geordneten Lehren von den Entwicklungsstadien der Wirtschaft, gelangte Werner SOMBART durch die "Einbeziehung auch des Psychischen" [362] zur Unterscheidung von W i r t s c h a f t s s y s t e m e n. Darunter versteht er die als geistige Einheit erfaßte Wirtschaftsweise, die von einer bestimmten Wirtschaftsgesinnung beherrscht, eine bestimmte Organisation besitzt und eine bestimmte Technik anwendet. [363] Während das Wesen der Wirtschaftsstufen und wohl auch ihrer Weiterbildungen, der Wirtschaftssysteme, pragmatischer Natur ist, sind nach Heinrich BECHTEL die W i r t s c h a f t s s t i l e eher genetischer Art. [364] Als Inbegriff der Merkmale, die eine arteigene Gestaltung der Wirtschaft zum Ausdruck bringen - Arthur SPIETHOFF zählt sie auf:

den Wirtschaftsgeist,
die natürlichen und technischen Grundlagen,
die Gesellschaftsverfassung,
die Wirtschaftsverfassung und
den Wirtschaftslauf [365] -,

bzw. des in einer Zeit sichtbaren "einheitlichen Gepräges" des Wirtschaftslebens [366], richtet sich der Wirtschaftsstil an der historischer Wirklichkeit aus und will er laut Georg WEIPPERT geschichtlich Gewordenes in seiner einmaligen "Sinneinheit" erfassen [367].
Diese gesamtwirtschaftliche und historische Stilbetrachtung ist für die vorliegende Untersuchung gewisser Einzelwirtschaften der Gegenwart insofern ein Anknüpfungspunkt als der "Stilzusammenhang.... alle einzelnen Tatbestände.... sinnbezogen, die Handlungen also sinnorientiert" sein läßt, "weil der 'Sinn' des Ganzen den Sinn jeder Einzelerscheinung bestimmt" [368]. Das gilt für die gesamte Staatswirtschaft aber auch für jede Kommunalwirtschaft und alle Betriebswirtschaften.

Um den Wirtschaftsstil gemeindlicher (reiner und verselbständigter) Regiebetriebe zu analysieren, ist es zweckmäßig, auf ihre Einordnung in die Hoheits- oder Wirtschaftsverwaltung zurückzu-

---

362) Walter Weddigen: Theoretische Volkswirtschaftslehre als System der Wirtschaftstheorie, 3. Aufl., Berlin 1964, S. 79.

363) Werner Sombart: Die drei Nationalökonomien, Geschichte und System der Lehre von der Wirtschaft, München und Leipzig 1930, S. 184.

364) Heinrich Bechtel: Wirtschaftsstil des deutschen Spätmittelalters, München und Leipzig 1930, S. 12.

365) Arthur Spiethoff: Die allgemeine Volkswirtschaftslehre als geschichtliche Theorie, Die Wirtschaftsstile, in: Festgabe für Werner Sombart, hrsg. von Arthur Spiethoff, München 1933, S. 76 f.

366) Alfred Müller-Armack: Genealogie der Wirtschaftsstile, Die geistesgeschichtlichen Ursprünge der Staats- und Wirtschaftsformen bis zum Anfang des 18. Jahrhunderts, 3. Aufl. Stuttgart 1944, S. 21.

367) Georg Weippert: Zum Begriff des Wirtschaftsstils, in: Schmollers Jahrbuch, 1943, S. 417-478; derselbe: Werner Sombarts Gestaltidee des Wirtschaftssystems, Göttingen 1953, insbes. S. 92.

greifen und ihre Position im gemeindlichen Haushalt, namentlich im B u d g e t k r e i s l a u f , zu untersuchen. Dieser vollzieht sich in den vier Phasen der Aufstellung des Haushaltsplans, die mit der förmlichen Bewilligung bzw. Feststellung der Mittel im Haushaltsplan abschließt, der Ausführung bzw. des Vollzugs des Haushaltsplans, der Abrechnung über die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben und der Kontrolle der Rechnungslegung sowie deren Anerkennung bzw. Bestätigung und Entlastung. Einschließlich der damit zusammenhängenden weiteren Aufgaben sind dementsprechend Planung, Führung, Rechnung und Prüfung zu unterscheiden, die als Planungs-, Führungs-, Rechnungs- und Prüfungsstil den Wirtschaftsstil dieser Betriebe bestimmen.

A. Planung

Als Planung wird hier die Aufstellung von Voranschlägen für Zwecke der Haushalts- und Wirtschaftsführung bezeichnet. Die manchmal verwendete Version, die unter Planung die Darlegung alternativer Wahlmöglichkeiten zur Vorbereitung von Entscheidungen versteht, und die häufiger anzutreffende Auffassung [369] von der Planung als einem System von Entscheidungen, durch die das Wirtschaftsgebilde geregelt wird, sind nur insoweit von Bedeutung als sie eine Grundlage bilden für die Vorausschätzungen der in einem Rechnungs- bzw. Wirtschaftsjahr erwarteten Einnahmen bzw. Erträge und zu leistenden Ausgaben bzw. Aufwendungen. Diese sog. B u d g e t i e r u n g vollzieht sich bei den Gemeinden grundsätzlich im Haushaltsplan (Haushaltsplan- bzw. -vorrechnung, Etat oder Budget, korrekt: Soll-Etat bzw. Soll-Budget im Unterschied zum Ist-Etat bzw. Ist-Budget, die die Haushaltsrechnung bzw. -nachrechnung darstellen); in Ausnahmefällen kommt ein besonderer Wirtschaftsplan (worauf weiter unten eingegangen wird) in Betracht.

I. Haushaltsplan und Regiebetrieb

1. Der ordentliche Haushaltsplan

Der Haushaltsplan, der aus dem Gesamtplan und den Einzelplänen besteht, gliedert sich in den ordentlichen und den außerordentlichen Haushaltsplan. Maßgebend für die Filiation des Budgets ist die Art der Einnahmen. Die Gegenüberstellung der in jeder Rechnungs-(Finanz-)periode regelmäßig wiederkehrenden und deshalb im wesentlichen vorhersehbaren, sogenannten ordentlichen Einnahmen und der aus ihnen zu bestreitenden (ordentlichen) Ausgaben geschieht im ordentlichen Haushaltsplan, während der außerordentliche Haushaltsplan die unregelmäßigen, manchmal unerwarteten, sogenannten außerordentlichen öffentlichen Mittel enthält. Die ordentlichen Einnahmen und Ausgaben können entweder ständig bzw.

---

368) Werner Sombart: a.a.O., S. 211 f.

369) Siehe z.B. Helmut Koch: Planung, in: HWdB, 3. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4340-4352, insbes. Sp. 4341.

fortdauernd sein, wenn sie sich annähernd in gleicher Weise wiederholen, oder unständig bzw. einmalig, wenn sich ihre Periodizität über längere Zeitabschnitte erstreckt. Diese formalen Unterscheidungen dienen dem Grundsatz der Budgetklarheit (-durchsichtigkeit) und entsprechen der finanzwirtschaftlichen (hier im Gegensatz zur Finanzwirtschaft der Unternehmen und Betriebe makroökonomisch verstanden) Maxime, daß ordentliche Ausgaben möglichst nur durch ordentliche Einnahmen zu decken sind. Bei der Budgetaufstellung ist darüber hinaus der Grundsatz der Vollständigkeit, Einheit, Zentralisation, Genauigkeit, Spezialität (Spezialisierung) und Öffentlichkeit des Budgets [370] zu beachten.

a) Die Aufstellung des Haushaltsplans

Im Budgetkreislauf bildet die Aufstellung des Haushaltsplans die erste Phase. Sie beginnt infolge der in der BRD üblichen kurzfristigen Planung zumeist erst in der Rechnungsperiode vor dem eigentlichen Haushaltsjahr (in dessen Verlauf - unter der Annahme eines von den Gemeinden erstrebten, oft jedoch überschrittenen vierjährigen Zyklus - der betreffende Haushaltsplan vollzogen wird, die Haushaltspläne des vorletzten Jahres geprüften und entlastet, des abgelaufenen Jahres abgerechnet und des kommenden Jahres vorbereitet, d. h. aufgestellt werden [371]). Grundlage dafür ist in der Regel der vorhergehende Haushaltsplan, was von Heinz KOLMS [372] als das "traditionelle Element der Haushaltsplanung"

---

370) Vgl. dazu Hans Pagerkopf: Einführung in die Kommunalwissenschaft, Aschendorffs Juristische Handbücherei, hrsg. von Walter Erman, 62. Band, 2. Aufl., Münster 1961, S.167 f.; ferner Walter Weddigen: Allgemeine Finanzwissenschaft nebst einem Überblick über das Steuersystem der BRD, 4. Aufl., Berlin 1964, S.38 ff.

371) Schematisch sieht ein vierjähriger Budgetkreislauf, angewandt auf das Haushaltsjahr 1966, folgendermaßen aus:

1965	1966	1967	1968
	Prüfung 1964		P r ü f u n g
	Rechnung 1965	R e c h n u n g	1966
	F ü h r u n g 1966	1966	
P l a n u n g	Planung 1967		
1966			

Vgl. dazu auch das umfassende Werk von Kurt Heinig: Das Budget, 1. Band: Die Budgetkontrolle, Tübingen 1949, insbes. S. 6.

372) Heinz Kolms: Finanzwissenschaft, 4. Band: Öffentlicher Kredit, öffentlicher Haushalt, Finanzausgleich, Berlin 1964, S. 98.

bezeichnet wird. Für den Entwurf des Haushaltsplans ist die Erstellung von Voranschlägen notwendig. Diese werden von den unteren Dienststellen (Ämtern, Verwaltungseinheiten, hier Wirtschaftseinheiten, nämlich den reinen Regiebetrieben) erarbeitet und von den ihnen übergeordneten Referaten gesammelt, geprüft, erforderlichenfalls geändert und zu einem Voranschlag für den gesamten Verwaltungszweig zusammengefaßt. Dabei treten bei den Gemeinden manchmal Überschneidungen auf, weil sich der Geschäftsbereich der Einzelverwaltung nicht unbedingt mit den in den Einzelplänen aufgeführten Abschnitten und Unterabschnitten decken muß und beispielsweise eine Dienststelle administrativ zu einem Referat, haushaltsmäßig aber zu einem anderen Referat gehört. Für eine sinnvolle Koordinierung hat die Stadt-(Gemeinde-)kämmerei zu sorgen. Die Voranschläge, die die Grundlage für die Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans sind, werden regelmäßig nicht abgeschlossen, bevor nicht Sammelnachweise über jene Ausgaben (des ordentlichen Haushaltsplans) angefertigt wurden, "die ohne Rücksicht auf ihre Veranschlagung in den Einzelplänen zusammenfassend zu bewirtschaften sind" [373]. Sie sind bindend für die persönlichen Ausgaben, den Schuldendienst und die (Zuführungen zu den) Rücklagen vorgeschrieben. [374] Größere Gemeinden pflegen außerdem bestimmte sachliche Ausgaben zentral zu bewirtschaften, wofür dann ebenfalls Sammelnachweise in Betracht kommen.

Neben diesen Sammelnachweisen sind als weitere Anlagen dem Haushaltsplan mindestens beizufügen die Wirtschaftspläne der verselbständigten Regiebetriebe, die "nur mit dem voraussichtlichen Endergebnis im Haushaltsplan veranschlagt werden, sowie der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, wenn die Anteile sich ganz in der Hand der Gemeinde befinden" [375], ferner "Nachweisungen" über den Stand des Vermögens (einschließlich der Beteiligungen und Rücklagen), der Schulden und der von der Gemeinde übernommenen Bürgschaften, eine Übersicht über die Entwicklung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen in den letzten fünf abgeschlossenen Rechnungsjahren und im ablaufenden Rechnungsjahr und der Stellenplan. Ein Haushaltsquerschnitt, der die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenarten nach dem Merkmal sachlicher Gleichartigkeit gliedert, kann beigegeben werden.

---

373) § 7 Ziff. 1 GemHVO 1937.

374) Zu nennen sind die Ausgaben für Materialbeschaffung, Post- und Fernsprechgebühren, Beiträge zu Verbänden und Vereinen, Betriebsstoffe für Reinigung, Heizung und Lüftung, die "Aufwendungen" für Strom-, Gas- und Wasserverbrauch, Ausgaben für die Unterhaltung und Ergänzung des Inventars und für den Bauunterhalt, "Aufwendungen" für von Dritten gemietete Räume und gepachtete Grundstücke, Ausgaben für Feuerversicherung u. dgl.

375) § 7 Ziff. 2 GemHVO 1937.

Die von den Fachressorts eingereichten Voranschläge werden von der finanzwirtschaftlichen Zentrale, der Kämmerei, auf ihre rechnerische Richtigkeit und sachliche Berechtigung hin geprüft, im Rahmen der Gesamtplanung zwischen den Referaten abgestimmt, in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen und zum Planentwurf (Gesamtentwurf, Haushaltsentwurf) vereint.

Erst in diesem Stadium setzt die intensive B e r a t u n g d e s P l a n e n t w u r f s durch die Gemeindevertreter ein und zwar zunächst in dem durch sie gewählten Haushalts- bzw. Finanzausschuß. Dieser paralysiert die etattechnisch bedingte Vormachtstellung der Verwaltung, indem er mit Hilfe von Mehrheitsbeschlüssen den Ansätzen einzelner Haushaltsstellen oder Gruppen von ihnen oder ganzer Unterabschnitte, Abschnitte oder gar Einzelplänen (in den Staatshaushaltsplänen Titel, Kapitel und Einzelpläne genannt) beipflichtet, sie erhöht, einschränkt oder ablehnt. Bei allen Erweiterungen oder Abstrichen, insbesondere bei den Änderungen, die eine Vermehrung der Ausgaben verursachen, ist jedoch stets der Haushaltsausgleich anzustreben. Der so vorberatene und gutgeheißene Planentwurf wird dann der Gemeindevertretung zusammen mit der zu erlassenden Haushaltssatzung und dem v o r l ä u f i g e n Vorbericht zur Beratung und endgültigen Beschlußfassung vorgelegt.

Die Haushaltsberatungen des Plenums (im Bereich der staatlichen Parlamente als Lesungen bezeichnet) gehen kaum ins Detail, sondern erstrecken sich auf allgemeine haushalts- und finanzpolitische Fragen. Dabei ist bemerkenswert, daß sich die Vollversammlung zwar auf die Kleinarbeit und die Empfehlungen des parteipolitisch ähnlich wie sie strukturierten Ausschusses stützt, aber hin und wieder dessen mehr oder weniger fachmännische Urteile durch politische Entscheidungen kupiert. [376] Eine Rolle mögen hier die im Gegensatz zu den Ausschußsitzungen in aller Öffentlichkeit sich vollziehenden Haushaltsdebatten der Vertreter der Gemeindebürger spielen. Im Falle einer allzu übertriebenen "Politik zum Fenster hinaus" müssen die kommunalen Betriebe unter Umständen mit politischen Entschlüssen fertig werden, die

376) Die von Helmut SCHLESINGER (Kontrolle der Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Haushalt, insbes. in kommunalen Verwaltungen, Diss. München 1951, S. 30 und 32) geäußerte Ansicht, daß für den im Ausschuß mehrheitlich bewilligten Planentwurf das Plazet des Plenums als sicher angesehen werden kann, trifft insofern nicht ausnahmslos zu.

ihnen einen Wirtschaftsstil oktroyieren, der den ökonomischen Erfordernissen nicht genügt und sie auf längere Sicht der öffentlichen Kritik ausliefert. Auch der Zwang, das Soll-Budget möglichst unmittelbar vor Beginn der Finanzperiode zu verabschieden, damit die Ansätze nicht zu schnell durch eintretende Entwicklungen überholt werden, erhöht die Gefahr einer unwirtschaftlichen Betriebsgebarung, da solch kurzfristiges Planen keinen zweckmäßigen betrieblichen Aufbau und Ablauf erlaubt, unter Umständen die Liquidität anspannt und die Rentabilität beeinträchtigt. Ähnlich oder noch ungünstiger ist die Lage in der sogenannten haushaltslosen Zeit, wenn jegliche bewilligte Planunterlage fehlt. Normalerweise erfolgt freilich die F e s t s t e l l u n g d e s H a u s h a l t s p l a n s (in Bayern laut Art. 89 BayGO als Festsetzung bezeichnet) durch die Haushaltssatzung (in der außerdem die Hebesätze für die Gemeindesteuern, der Höchstbetrag der Kassenkredite und der Gesamtbetrag der Darlehen, die zur Bestreitung von Ausgaben des außerordentlichen Haushaltsplans bestimmt sind, festgesetzt werden) mehrere Wochen vor dem neuen Rechnungsjahr.

Die Haushaltssatzung (bekanntgeworden durch das Gutachten von Johannes POPITZ [377]) und erstmals in das PreußGFG und in die DGO 1935 eingegangen; im staatlichen Bereich wird vom Haushaltsgesetz gesprochen) stellt die von der Gemeinde "in Form einer Satzung geschaffene rechtliche Bindung für ihre Wirtschaftsführung in einem Rechnungsjahr dar" [378]) und ist nicht mit dem Haushaltsplan zu identifizieren, dem nur die Bedeutung einer Anlage zukommt.

Entsprechend den genehmigten Anträgen auf Änderung des Haushaltsplans wird der V o r b e r i c h t v e r b e s s e r t; er hat einen Überblick über die Finanzwirtschaft der Gemeinde im abgelaufenen (Rückblick), im ablaufenden und einen Ausblick auf die voraussichtliche Entwicklung in der kommenden Haushaltsperiode zu geben.

Diesem Verfahren, vom Entwurf über die Beratung bis zur Feststellung des Haushaltsplans, unterliegen sowohl der ordentliche als auch der außerordentliche Haushaltsplan, die Sonderhaushaltspläne für die rechtsfähigen Stiftungen (die Einnahmen und Ausgaben der fiduziarischen Stiftungen werden in der Regel nicht in Sonderplänen erfaßt, sondern erscheinen als Abschnitte oder Unterabschnitte in denjenigen Einzelplänen, in deren Aufgabengebiet sie fallen [379])) sowie die den Charakter von Sonderhaushaltsplänen tragenden Wirtschaftspläne der Berliner Gebührenanstalten.

---

377) Johannes Popitz: a.a.O., S. 16 f.

378) Eugen Abel: Das Ortsrecht über die Wirtschaftsführung der Gemeinden nach der DGO 1935, Diss. Tübingen 1936, S. 25.

379) Siehe AusfAnw. vom 10. Dezember 1937 (RMBliV S. 1899) zu § 47 GemHVO 1937.

Die nach der statutarischen Feststellung notwendigen Änderungen können durch einen Nachtragshaushaltsplan eingebracht werden, der den gleichen (eben erörterten) administrativen und parlamentarischen Weg (einschließlich der Nachtragshaushaltssatzung bzw. Nachtragssatzung) durchlaufen muß. Der durch diesen Nachtragsetat berichtigte Haushaltsplan wird zum sog. Rektifikationsetat.

b) Die Budgetbindung des reinen Regiebetriebs

Der in die hoheitliche Verwaltung eingebettete und vollständig im gemeindlichen Haushalt aufgehende reine Regiebetrieb hat als Teilbudget die im Gesamtbudget veranschlagten Ansätze zu übernehmen. Die Bindung erstreckt sich einerseits auf die Erhebung der Abgaben nach Maßgabe gesetzlicher und gesatzter Vorschriften, andererseits auf die Verausgabung der nach Verwendungszweck [380] Höhe und Zeitraum bestimmten Mittel. Damit ist bereits der G r u n d s a t z d e r S p e z i a l i t ä t des Budgets (Gegensatz: Abonnementsverfahren) angesprochen, nach dem die Ausgabenpositionen qualitativ (sachlich) und quantitativ einzeln festzulegen und zeitlich der Finanzperiode zuzuordnen sind, mit anderen Worten, daß die von der Gemeindevertretung bewilligten Beträge nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck und nur innerhalb des betreffenden Rechnungsjahres verwendet werden dürfen. Demgemäß verbleibt den Betrieben allein das Recht, den Ausgabenrhythmus (und zwar vornehmlich der Sachausgaben) während des Budgetjahres anzugeben.

Diese starre Bindung wird durch die A u s n a h m e r e g e l u n g d e s V i r e m e n t s gelockert. Es gestattet die (räumliche) Übertragung von bewilligten, aber nicht verausgabten Mitteln auf andere im Etat vorgesehene Ansätze gleicher oder verwandter Zweckbestimmung. [381] Im ersten Fall besteht kraft Gesetzes eine gegenseitige Deckungsfähigkeit für die in Sammelnachweisen zusammengefaßten Ausgaben mit Ausnahme der persönlichen Ausgaben [382], im zweiten Fall (wenn also ein enger verwaltungsmäßiger und sachlicher Zusammenhang vorliegt) bedürfen die Ausgaben (was nur für fortdauernde ordentliche Ausgaben von

---

380) Im Unterschied zu den zweckgebundenen Ausgaben sollen die Einnahmen grundsätzlich nicht zweckgebunden sein (§ 12 GemHVO 1937), was als Nonaffektationsprinzip oder als Prinzip der Nichtspezialisierung öffentlicher Einnahmen bezeichnet wird.

381) Siehe AusfAnw. vom 10. Dezember 1937 (RMBliV S. 1899) zu § 13 Abs. 1 GemHVO 1937.

382) Für die persönlichen Ausgaben gelten die besonderen Vorschriften des § 16 Abs. 2 GemHVO 1937.

Bedeutung ist) ohne Rücksicht auf die Veranschlagung in verschiedenen Einzelplänen, Abschnitten usw. eines Deckungsvermerks um gegenseitig deckungsfähig zu werden. Außerdem räumt das Virement die Möglichkeit der zeitlichen Übertragung ein, indem Überschüsse aus einer Finanzperiode in der folgenden verausgabt werden. [383] Übertragbar sind kraft Gesetzes die einmaligen und die außerordentlichen Ausgaben und auf Grund besonderen Vermerks die fortdauernden Ausgaben, "wenn sie für eine einheitliche Aufgabe bestimmt sind, deren Durchführung im Laufe des Rechnungsjahrs nicht erwartet werden kann, oder wenn die Übertragbarkeit eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel fördert" [384]. Die Verausgabung der übertragenen Ausgabenmittel ist von der Zustimmung der Gemeindevertretung abhängig [385].

Eventuelle Überschreitungen der Ansätze des Haushaltsplans (sog. überplanmäßige Ausgaben, d. h. Ausgaben, die die im Haushaltsplan angesetzten Beträge und die aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste übersteigen; entsprechend überplanmäßigen Einnahmen) oder Ausgaben, für die keine Zweckbestimmung vorgesehen ist (sog. außerplanmäßige Ausgaben, entsprechend außerplanmäßige Einnahmen) unterliegen einer besonderen persönlichen Verantwortung und dürfen nur "ausnahmsweise im Falle eines unabweisbaren Bedürfnisses" [386] erteilt werden. In der Stadtverwaltung München wird zum Beispiel lt. Helmut SCHLESINGER die Genehmigung zur Leistung von über- oder außerplanmäßigen ordentlichen Ausgaben bis zum Betrag von 2 500 DM vom Stadtkämmerer, bis 10 000 DM vom Oberbürgermeister, bis 25 000 DM vom Hauptausschuß und darüber von der Vollversammlung des Stadtrats erteilt. [387]

Trotz der den Grundsatz der Spezialität des Budgets durchbrechenden Ausnahmen, die der Kommunalverwaltung eine mehr oder weniger ausreichende Elastizität verleihen, ist die Budgetbindung für die reinen Regiebetriebe (von deren Standpunkt aus) noch zu fest, so daß eine (den gemeindlichen Verhältnissen angepaßte) bewegliche Wirtschaftsführung als nicht gesichert erscheint. Keineswegs kann der von Hans HOFFMANN vertretenen Auffassung beigepflichtet werden, derzufolge die Vorstellung einer durch die Etatbindung bedingten "naturnotwendigen S c h w e r f ä l l i g k e i t d e r R e g i e" (hervorgehoben durch den Verf.) an einer "praxisfremden Überschätzung der Formalien" krankt. Zu dieser fehlerhaften Ansicht gelangt er, weil er dem Betriebsetat,

---

383) Siehe obige AusfAnw. zu § 14 Abs. 1 GemHVO 1937.

384) § 14 Abs. 1 GemHVO 1937.

385) Siehe Ziff. 3 b der obigen AusfAnw. zu § 35 Abs. 3 GemHVO 1937 z.B. in Verb. mit Art. 29 und 32 Abs. 2 Satz 2 BayGO.

386) § 91 Abs. 1 GemHVO 1937.

387) Helmut Schlesinger: a.a.O., S. 35 f.

"mag er noch so detailliert nach dem Muster der Verwaltungsetats aufgemacht und dem allgemeinen Haushalt einverleibt sein,.... immer nur den Charakter einer unverbindlichen Vorschau auf das kommende Geschäftsjahr" [388] zugesteht. Das aber widerspricht dem Sinn der Appropriation, die die Administrative an den politischen Willen bindet. Der Haushaltsplan (durch die Feststellung in der Haushaltssatzung zu einem Gesetz im formellen Sinn geworden) ist eben nicht eine bloße Schätzung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der gemeindlichen Gebietskörperschaft und im besonderen ihrer Haushaltsbetriebe für eine Finanzperiode, sondern eine Ermächtigung zur Gewinnung und eine Anweisung zur Verwendung öffentlicher Mittel. Gerade wegen dieser engen Bindung hat sich im Zuge der routinemäßigen Budgetaufstellung der Brauch eingebürgert, die Einnahmen an der untersten, die Ausgaben an der obersten Grenze zu veranschlagen und, was die Ausgaben anbelangt, die bewilligten Summen "unter allen Umständen zu erschöpfen, auch wenn dazu ein Zwang nicht vorliegt" [389], "damit man nichts übrig behält und dadurch eine Herabsetzung einer Etatposition für die Zukunft riskiert" [390]. Das Ergebnis kann eine höchst unwirtschaftliche Betriebsgebarung sein.

Infolge des Ansatzes sämtlicher Einnahmen und Ausgaben sowie des zu erzielenden Überschusses oder erwarteten Zuschußbedarfs ist der reine Regiebetrieb in ein Joch eingespannt, das jegliche eigenständige Initiative während des Rechnungsjahres behindert. Die strikte Befolgung der zur Durchführung des betrieblichen Auftrags vorgeschriebenen Planzahlen läßt im Zeitpunkt des Vollzugs des Etats eine Orientierung eher an vergangenen und weniger an gegenwärtigen und zukünftigen Daten erwarten. Aus Gründen der (quantitativen) Soll-Erfüllung werden vielleicht (bei Preiserhöhungen) Qualitätseinbußen hingenommen oder wird (bei Preissenkungen) luxuriöses Zubehör beschafft. Für zwingend erforderliche Planänderungen muß das Verfahren über die Nachtragssatzung gewählt werden.

Zweckmäßigerweise gemeinsam zu bewirtschaftende und zusammenhängend "auszuwerfende" Posten sind formalen Gesichtspunkten der Verwaltung zuliebe auseinandergerissen und finden sich im ordentlichen oder außerordentlichen Budget, oder sind, dem institutio-

---

388) Hans Hoffmann: a.a.O., S. 199 f.

389) Martin Lehmann: Der Wirtschaftsplan des Betriebes und der Unternehmung, Die kaufmännische Budgetrechnung, Berlin und Leipzig und Wien 1928, S. 13.

390) Eugen Schmalenbach: Die Aufstellung von Finanzplänen, 3. Aufl., Leipzig 1939, S. 3.

nellen System des Haushaltsplans entsprechend [391], auf die unterschiedlichen Haushaltsstellen, Unterabschnitte usw. verteilt. Eine Ausnahme hiervon bilden die in den Sammelnachweisen zusammengefaßten Ausgaben sowie in neuerer Zeit die Haushaltsquerschnitte, die sachlich gleichartige Einnahmen (z.B. staatliche Zuweisungen, Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren, Mieten und Pachte, Einnahmen aus Vermögensbewegung) und Ausgaben (z.B. persönliche Ausgaben, Verwaltungs- und Zweckausgaben, Zinsen, Tilgung, Zuführung an Rücklagen) spezifiert nach Unterabschnitten und Einzelplänen einander gegenüberstellen.
Der verwaltenden Tätigkeit zwar angepaßt, der Arbeitsweise mancher (vornehmlich der landwirtschaftlichen) Kommunalbetriebe jedoch zuwiderlaufend ist auch die Wahl des Kalenderjahres zum Rechnungs- bzw. Wirtschaftsjahr. Die Verquickung des reinen Regiebetriebs mit dem gemeindlichen Haushaltsplan wirkt sich auch auf die betriebliche Rechnunglegung aus, die sich nach den Grundsätzen der Kameralistik vollzieht. [392]

c) Die Nettoetatisierung des verselbständigten Regiebetriebs

Der Gedanke, aus dem Haushaltsplan einen "Ökonomieplan" für die gemeindliche "Haushaltswirtschaft" zu machen, ist nie verwirklicht worden. In Teilbereichen allerdings wurde ein Ausweg aus der Umklammerung der starren haushaltsrechtlichen Bindungen gefunden, indem die Budgetierung, losgelöst vom Haushaltsplan, in Nebenrechnungen erfolgte und diese nur noch mit dem v o r a u s s i c h t l i c h e n E n d e r g e b n i s in jenem erschienen. [393]
Der der Budgetbindung unterliegende, in dem Etat eingestellte

---

391) Die Ansicht von der institutionellen Grundordnung der öffentlichen Haushalte (siehe z. B. Robert Nöll von der Nahmer: Haushalt, öffentlicher, in: HWdB, 2. Band., 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 2650) und einer zum Teil nach funktionalen Merkmalen getroffenen Untergliederung bei den Gemeinden ist eigentlich unbestritten. Selbst wenn manche Bezeichnungen im Etat auf ein Aufgabengebiet (z.B. Bestattungswesen, Straßenreinigung und Fuhrwesen, Anschlagwesen) hinweisen und nicht auf die dahinter stehende Einrichtung (z.B. entsprechend Friedhofsamt, Straßenreinigungs- und Fuhramt, Reklamebetrieb), so ändert dies nichts an der grundsätzlichen Anlage des Haushalts (der in weiten Bereichen dem Ressortprinzip der Verwaltung folgt.) Im Gegensatz hierzu heißt es bei Friedrich Karl VIALON (Haushaltsrecht, Systematische Einführung usw., 2. Aufl., Berlin und Frankfurt a.M. 1959, S. 133), daß der Gemeindehaushalt nach funktionalen Gesichtspunkten aufgebaut ist!

392) Vgl. dazu die Ausführungen über die Rechnung der Regiebetriebe.

Saldo ergibt sich entweder als die Differenz der betreffenden Einnahmen und Ausgaben oder unter Berücksichtigung der erfolgswirksamen Posten als Gewinn oder Verlust im Sinne der kaufmännischen Aufwands- und Ertragsrechnung. Da die finanzwirtschaftliche auf die Ermittlung von Überschuß oder Zuschußbedarf abzielende Rechenweise die betriebliche Wirtschaftsgebarung nur ungenügend widerspiegelt - berücksichtigt werden zum Beispiel einmalige Baukosten, Tilgungsraten und Zuführungen an Rücklagen, jedoch nicht Abschreibungen und Bestandsveränderungen - ist bei Nettobetrieben die nach betriebswirtschaftlichen Maximen geführte Nebenrechnung die Regel. Im Rahmen der ihnen erteilten politischen Aufträge sind diese Betriebe imstande, den Mitteleinsatz verhältnismäßig unabhängig in Wirtschaftsplänen zu erfassen. Während von den Ansätzen der Haushaltspläne grundsätzlich nicht abgewichen werden darf, stellen die Zahlen der Wirtschaftspläne nur Richtlinien für die Betriebsleitung dar. [394] Sobald die wirtschaftliche Entwicklung ein Abgehen vom Plan notwendig werden läßt, ist das zumeist [395] ohne größere Schwierigkeit durch-

---

393) Siehe § 10 Abs. 2 GemHVO 1937.

394) Vgl. Hubert Dassel: Die Betriebswirtschaft der gemeindlichen wirtschaftlichen Unternehmen, Schriftenreihe "Die Gemeindeverwaltungs- und Sparkassenschule", 18. Band, München o.J., etwa 1939, S. 20 f.

395) Nach § 14 Abs. 3 EigVO 1938 sind die im Erfolgsplan veranschlagten Einzelansätze innerhalb bestimmter Aufwandsgruppen gegenseitig deckungsfähig. Eine Ausnahme davon bildet der Versorgungsaufwand (im Gesetz ist fälschlicherweise von Verwaltungsaufwand die Rede, was auf ein Redaktionsversehen zurückzuführen sein dürfte).

Die Ausgabenansätze für Anlageänderungsvorhaben im Finanzplan sind nach § 15 Abs. 3 EigVO 1938 (von einem Geschäftsjahr zum anderen) übertragbar. Ansonsten ist seine Beweglichkeit wesentlich mehr beschnitten als die des Erfolgsplans; ja, es könnte geradezu die Auffassung vertreten werden, daß die Vorzüge der Nettoetatisierung wieder rückgängig gemacht wurden durch die nach B e v o r m u n d u n g klingende Erste Ausfanw. vom 22. März 1939 (RMBliV S. 633) zu § 15 EigVO 1938. Dort heißt es:
"Der Finanzplan..... muß aus natürlichen Gründen strengeren Bindungen unterliegen wie der Erfolgsplan, um in Zukunft namentlich jede unzweckmäßige Investierung zu vermeiden. Er kann es auch, weil Investitionen keine Angelegenheiten der täglichen Marktanpassung sind. Diese strengeren Bindungen zeigen sich in folgenden Punkten: 1. Es wird eine genaue Veranschlagung jedes einzelnen Vorhabens mit möglichst weitgehender Untergliederung gefordert. 2. Die Einnahmeseite muß eine einwandfreie Deckung jedes Vorhabens nachweisen....3. Für eine Deckungsfähigkeit ist im Finanzplan kein Raum. 4. Für Überschreitungen im Finanzplan gelten grundsätzlich die Vorschriften für Überschreitungen im ordentlichen Haushaltsplan der Gemeinde."

führbar. Unberührt davon bleibt freilich die Verpflichtung der Betriebsleitung, der Gemeindevertretung unverzüglich Bericht zu erstatten (was unter Umständen den Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung mit sich bringt), wenn die im gemeindlichen Haushaltsplan veranschlagte betriebliche Gewinnabführung oder Verlustübernahme einer Berichtigung bedarf.

Hauptbeispiel für die Nettoetatisierung ist der Eigenbetrieb. Um sein voraussichtliches Endergebnis zu ermitteln, wird nach § 14 EigVO 1938 ein Erfolgsplan aufgestellt, der alle voraussehbaren Erträge und Aufwendungen des Wirtschaftsjahres beinhaltet. Einem Finanzplan (§ 15 EigVO 1938) werden die wahrscheinlichen Einnahmen und Ausgaben zugewiesen, die sich aus Anlageänderungen und aus der betrieblichen Kreditwirtschaft ergeben. In einer Stellenübersicht (§ 10 EigVO 1938) werden die Angestellten und Arbeiter des Eigenbetriebs aufgeführt. Erfolgsplan, Finanzplan und Stellenübersicht bilden zusammen den W i r t s c h a f t s p l a n, der "die Stelle des Haushaltsplans" vertritt [396]. Diese Einteilung zeigt gewisse Parallelen zur Gliederung des Haushaltsplans in einen ordentlichen und außerordentlichen Teil sowie den Stellenplan. Über die gemeinsame Budgetierung des aus dem Erfolgsplan hervorgehenden und im Ordinarium veranschlagten betrieblichen Ergebnisses hinaus ähneln sich die Pläne, da sie beide in erster Linie kurzfristigen Entwicklungen im Laufe des Geschäfts- bzw. Haushaltsjahres Rechnung tragen und in ihnen der gegenseitige "Liefer- und Leistungsverkehr" [397] zwischen Eigenbetrieb und Gemeinde zum Ausdruck kommt. Finanzplan und Extraordinarium haben gemein, daß sie mehr die einmaligen, nicht alljährlich wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben, das heißt den geplanten Investitionen die Deckungsmittel aus der Aufnahme von Darlehen, aus dem Erlös aus Vermögensveräußerungen, aus der Entnahme aus Rücklagen usw. gegenüberstellen. Schließlich können noch die Personalpläne miteinander verglichen werden, in denen sich die Anzahl der im Betrieb und im Rahmen der Gemeindeverwaltung

---

Die Ausführungsanweisungen zum neueren Eigenbetriebsrecht (siehe z.B. AusfAnw. vom 14. April 1954, NRWMBl. Sp. 615, zu § 15 NRWEigVO) sind bedeutend milder formuliert, wenngleich sie sachlich weitgehend mit obigen Vorschriften übereinstimmen.

396) § 13 EigVO 1938.

397) Entsprechend der in § 8 Abs. 2 und 3 EigVO 1938 vorgenommenen Kostenabgrenzung des sog. inneren Liefer- und Leistungsverkehrs (siehe Ziff. 2 der Ersten AusfAnw. vom 22. März 1939, RMBliV S. 633, zu § 8 Abs. 2 und 3 EigVO 1938) sind dessen Vorgänge auch planmäßig zu behandeln.

tätigen Arbeiter, Angestellten und Beamten niederschlägt.

Die Vorteile der Nettoetatisierung, also namentlich die sinnvolle dynamische Anpassung der betrieblichen Wirtschaftspläne an Änderungen der Plandaten aus bedingt eigener Machtvollkommenheit, übernahm - freilich in begrenztem Umfang - auch eine andere Art von Regiebetrieben, nämlich die B e r l i n e r G e b ü h r e n a n s t a l t e n [398]. Diese von der Literatur nahezu gänzlich [399] übersehenen Betriebe sind deshalb besonders interessant, weil hier erstmals versucht wird, jene wirtschaftlichen Betriebe, die sich auch nach Schaffung des Eigenbetriebs mit der Form des reinen Regiebetriebs begnügen müssen, teilweise ihrer Schwerfälligkeit zu entkleiden. Im einzelnen handelt es sich [400] um die Berliner Stadtreinigung (mit den Betriebszweigen Straßenreinigung und Müllabfuhr), die Berliner Stadtentwässerung und den Vieh- und Schlachthof Spandau. Diese "nichtrechtsfähigen Anstalten" (einschließlich der Pfandkreditanstalt Berlin) und ferner die sog. Hilfsbetriebe (zur Deckung des Eigenbedarfs) der Verwaltung, wie die Städtische Brennstoff-Versorgung (SBV) und die Verwaltungsdruckerei Berlin werden hinsichtlich ihres haushaltsmäßigen Nachweises ebenso veranschlagt wie die Eigenbetriebe, nämlich mit dem voraussichtlichen Endergebnis. Ermittelt wird es in den eigenbetrieblichen Wirtschaftsplänen analogen, dem Haushaltsplan beigefügten Wirtschaftsplänen, die wie das gesamte betriebliche Rechnungswesen auf der (doppelten) kaufmännischen Buchführung beruhen. Der Unterschied zu den Eigenbetrieben liegt neben der auf Kostendeckung ausgerichteten Zielsetzung [401] darin, daß für die Wirt-

---

398) Lt. § 3 Abs. 3 des Gesetzes über Gebühren und Beiträge vom 22. Mai 1957 (BerlGVBl. S. 516).

399) Einige Hinweise bringen Joachim BOSS (Die kaufmännische Abrechnung bei der Berliner Straßenreinigung, in: Der Städtetag, 1959, S. 638-640) und Paul LEHMANN und Rudolf ROBERT (a.a.O., S. 121 f.).

400) Nach einer Mitteilung im Auftrage des Berliner Senators für Verkehr und Betriebe.

401) Soweit das Kostendeckungsprinzip rein verwirklicht wird, wenn also weder Gewinne noch Verluste auftreten, entfällt die Verzahnung mit dem Haushaltsplan. Der fehlende haushaltsmäßige Nachweis wird im Grundsatz auch nicht dadurch berührt, daß z. B. Stadtreinigung und -entwässerung für die Erfüllung bestimmter Aufgaben gewisse Beträge aus dem Etat erhalten. Bei den allein für den Eigenbedarf der Verwaltung arbeitenden Betrieben werden die V e r r e c h n u n g s p r e i s e für ihre Lieferungen und Leistungen so gestaltet, daß sich Erträge und Aufwendungen ausglei-

schaftspläne der Gebührenanstalten mit geringfügigen Abweichungen die Grundsätze des allgemeinen Haushaltsrechts gelten, weshalb sie - genau genommen - eher als Sonderhaushaltspläne zu qualifizieren sein dürften. Die Bindung der Planansätze ist umfassender als bei den Eigenbetrieben und erstreckt sich nicht nur auf wenige Posten des Erfolgsplans, bei denen ein Mißbrauch möglich wäre, und auf diverse Bestandteile des Finanzplans, sondern bezieht sich auf die Mehrzahl der eingesetzten Mittel. Damit scheint der durch die Nettoetatisierung beschrittene Weg einer ökonomischen Teilverselbständigung zu bald verlassen zu werden. Immerhin sind im Vergleich zu den reinen Regiebetrieben bei den Gebührenanstalten und Hilfsbetrieben der Verwaltung wegen der Abkehr von der Kameralrechnung und der Zuwendung zur Merkantilrechnung eine betriebswirtschaftliche Planung und Führung eher gewährleistet.

Die zukünftige Entwicklung der reinen Regiebetriebe Berlins wird durch das Gesetz zur Aufhebung und Änderung von Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Neuordnung des Haushaltsrechts (Haushaltsrechtsanpassungsgesetz, HAG) vom 1. August 1966 [402] bestimmt. Danach werden die drei oben angegebenen Gebührenanstalten vom Rechnungsjahr 1967 an als Eigenbetriebe nach dem BerlBG geführt. Die Pfandkreditanstalt Berlin und die beiden genannten Hilfsbetriebe der Verwaltung verlieren dagegen vom gleichen Zeitpunkt an ihre Sonderstellung und müssen künftig wie die Berliner städtischen Markthallen und der Fuhrpark Berlin ohne Nettoetatisierung, Wirtschaftspläne und kaufmännisches Rechnungswesen auskommen. Die Gründe für diese Umwandlung treten - was den Übergang zum Eigenbetrieb anbelangt - klar zutage: das Streben nach einer weitgehenden ökonomischen Verselbständigung in einer der wirtschaftlichen Betätigung angemessenen Form. Die vollständige Rückgliederung der Pfandkreditanstalt Berlin und der Eigenbedarfsdeckungsbetriebe in den kameralistischen Haushalt ist jedoch unverständlich, dürfte aber durch betriebsinterne Ursachen bedingt sein und kaum eine allgemeine Erfahrung wiedergeben. So ist beispielsweise bekannt, daß das Pfandkreditgeschäft in Berlin eine stark rückläufige Tendenz aufweist. [403]

2. Die Finanzplanung des reinen Regiebetriebs

a) Die ordentliche Finanzplanung

Wie jede Einzelwirtschaft benötigt auch der reine Regiebetrieb

---

chen; dennoch verbleibende positive Salden werden entweder dem allgemeinen Haushalt oder den Rücklagen zugeführt.

402) BerlGVBl. S. 1162.

403) Siehe Berliner Senator für Finanzen (Hrsg.): Berlin im Spiegel seiner öffentlichen Finanzplanung für das Jahr 1966, Berlin o.J., S. 108.

zur Erfüllung seiner Aufgaben finanzielle Mittel. Diese erhält er einmal von den Abnehmern seiner Betriebsleistung, sei es von Gemeindebürgern durch Erhebung von Verwaltungs- oder Benutzungsgebühren, Beiträgen, (seltener) tariflichen Entgelten, sonstiger Einnahmen oder von anderen Dienststellen, für die er tätig wurde und die ihm seine Ausgaben erstatten [404], wobei in erster Linie an (auch von außen kommende) Einkünfte aus dem Ersatz persönlicher und sächlicher Ausgaben, aus Verkaufserlösen (für Haupt- oder Nebenprodukte), Mieten und Pachte zu denken ist. Zum anderen bilden die Rücklagen und daraus resultierende Zinszahlungen eine bedeutende Finanzierungsquelle. Eine solche stellen auch die Zuschüsse aus dem Kommunalhaushalt [405] dar, die heute bei vielen reinen Regiebetrieben in beträchtlichem Umfang notwendig sind. Diese Notwendigkeit hat vor allem die folgenden Ursachen:

1. die Ausdehnung öffentlicher Tätigkeit insbesondere im Infrastrukturbereich,
2. die Steigerung betrieblicher Leistung namentlich in der Hygienewirtschaft und
3. das Verlangen nach "sozial kalkulierten" Abgaben.

Während die technische Ausrüstung der Betriebe den erhöhten Anforderungen großenteils gerecht wurde [406], orientieren sich (trotz eines zunehmenden literarischen Interesses in kommunalen Zeitschriften) die (finanzwirtschaftlichen) Vorstellungen der Praxis häufig noch an den Jahren regiebetrieblicher Prosperität, in denen die Sparsamkeit der Wirtschaftsführung an der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben gemessen wurde, anstatt auf eine

---

404) Nach § 48 Ziff. 26 GemHVO 1937 sind Erstattungen Verrechnungen, die sich innerhalb des Haushaltsplans in Einnahmen und Ausgaben ausgleichen. Für sie gilt lt. Ziff. 2 der AusfAnw. vom 10. Dezember 1937 (RMBliV S. 1899) zu § 4 GemHVO 1937 das sog. B e l a s t u n g s p r i n z i p. Danach verbleibt eine Ausgabe (gewöhnlich) bei dem Unterabschnitt (z.B. Straßenreinigung), dem sie ihrer sachlichen Bedeutung nach letztlich zur Last fällt. Die Ausgabe und die entsprechende Erstattung sind dagegen bei dem Unterabschnitt (z.B. Fuhrpark) zu bereinigen, aus dessen Mitteln die Ausgabe für den anderen Betrieb (Straßenreinigung) geleistet und dem sie von diesem Betrieb erstattet wird.

405) Außerdem wären noch die außerordentlichen Einnahmen zu nennen, auf die aber weiter unten eingegangen wird.

406) Verwiesen sei z. B. auf einen Fuhrparkbetrieb, der nach Heinrich ERHARD (a.a.O., S. 85) in einer rund 500 000 Einwohner zählenden (nicht genannten) Stadt im Jahre 1956 aus 188 Kraftwagen für die Straßenreinigung und Müllabfuhr besteht, von denen 87 mit Sonderaufbauten ausgerüstet sind; darüber hinaus sind außerhalb des Rahmens des Fuhrparks 13 Personen-, 57 Lastkraftwagen mit 22 Anhängern, sieben Schlammsaugwagen, ein Krankenwagen, sechs Zugmaschinen, 23 Elektrokarren, 13 Mopeds und eine Anhängerkehrmaschine, insgesamt also 120 Motorfahrzeuge und 23 Anhänger im Einsatz.

optimale Ökonomie der einzusetzenden Mittel im Hinblick auf den angestrebten Zweck hinzuarbeiten. Je sorgfältiger dieser definiert ist und je eindeutiger der politische Wille formuliert wird, desto sicherer läßt sich d i e b e t r i e b l i c h e "M a r s c h r o u t e" festlegen. Die Entscheidung darüber, ob die Leistungen zu sozial kalkuliertenoder aber kostenechten oder gar marktgerechten Entgelten dargeboten werden, sollte zunächst den Betriebsablauf möglichst wenig beeinflussen. Wichtiger als die Frage nach dem Mittel-(Kapital-)ersatz erscheint die Frage nach dem Mittelansatz. [407]

Dazu ist für den reinen Regiebetrieb eine Finanzplanung erforderlich, die in gewissen Punkten von der herkömmlichen Haushaltsplanung abweicht. Im besonderen bedarf die nach dem Kriterium der Mittelherkunft vorgenommene Gliederung des Haushaltsplans in einen ordentlichen und außerordentlichen Teil einer Änderung, da die Unterscheidung wegen einer fehlenden eindeutigen Zuordnung der Ausgabenarten zum Ordinarium oder Extraordinarium nicht zwingend ist. [408] Auf eine einwandfreie Budgetierung der Ausgaben, denen im Rahmen der regiebetrieblichen Planung die primäre Bedeutung zukommt, ist aber Wert zu legen. Zwar können nach § 1 Abs. 3 letzter Satz GemHVO 1937 fortdauernde Ausgaben nie zu den außerordentlichen Ausgaben gehören und sind deshalb stets im ordentlichen Haushaltsplan zu veranschlagen, aber bei den einmaligen Ausgaben ist sowohl die Einstellung in den ordentlichen als auch in den außerordentlichen Etat möglich, je nachdem, ob sie aus ordentlichen Einnahmen oder aus Kreditmitteln finanziert werden. [409] Für die betriebliche Finanzplanung dürfte aber ein-

407) Ernst WALB (Die Problematik der Kameralabrechnung, in: ZfhF, 1937, S. 413) formuliert das so: "Während in der kaufmännischen Wirtschaft Wirtschaftspläne zweckmäßig sind, sind in der Verwaltungswirtschaft Haushaltspläne notwendig". Unter Berufung auf MARCUS (?) (Zeitgemäße Verwaltungsbuchführung, o.J., wahrscheinlich Karl Markus: Zeitgemäße Verwaltungsbuchführung, Die Grundsätze der Kameralbuchführung, Eberswalde und Berlin und Leipzig o.J., 1930) fand er den Grund darin, daß sich in der Verwaltungswirtschaft die Ausgabe nicht aus dem Ertrag rechtfertigt und deckt und deshalb sorgfältig vorbedacht sein muß. Ähnlich auch Rudolf Johns: Gemeindewirtschaft, in: HWdB, 2. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 2154.

408) Vgl. Günther Müller: Weiterentwicklung der Rechenschaftslegung öffentlicher Körperschaften auf Grund von Erkenntnissen aus dem kaufmännischen Rechnungswesen, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1964, S. 431.

409) Vgl. hierzu Karl Markus: Verwaltungsbuchführung und Vermögensrechnung einer Großstadt, Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissenschaft an der Universität Frankfurt a.M., hrsg. von Friedrich Lehmann, 3. Band, 3. Aufl., Frankfurt

saubere Trennung empfehlenswert sein in einen ordentlichen Bereich, der den Geldaus- und -eingang für den laufenden Betrieb enthält, und in einen außerordentlichen Bereich, der die Investitionen und die dazu gehörigen Deckungsmittel aufführt. Eine ordentliche Finanzplanung beginnt unter Zugrundelegung von Erfahrungssätzen aus vergangenen Rechnungsperioden und von Daten aus den betrieblichen Teilplänen, wie Absatz-, Fertigungs-, Beschaffungs- und Investitionsplan, mit der Erfassung aller regelmäßigen (voraussehbaren) Ausgaben. Darauf sollte die Gruppierung nach betriebseigentümlichen Gesichtspunkten folgen, etwa in personelle, materielle (material- und produktionsbedingte) und finanzielle Ausgaben oder in Ausgaben für den gemeindlichen Eigenbedarf und für Fremdbedarf oder in gesetzliche (obligatorische, Pflicht-) und freiwillige Ausgaben.[410] Schließlich sind den Ausgaben die Einnahmen nach Art und Höhe gegenüberzustellen. Die normalerweise übliche liquiditätssichernde Funktion der Finanzplanung ist für den reinen Regiebetrieb bedeutungslos, da ihm die Sorge um die Zahlungsbereitschaft von der hierfür verantwortlichen Stadtkämmerei abgenommen wird. Die regiebetriebliche Finanzplanung hat nur die Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen nachzuweisen. Um dem Regiebetrieb eine angemessene Bewegungsfreiheit zu gewähren, sollten die haushaltsrechtlichen Bindungen auf die größeren Positionen der Finanzplanung (in der Regel persönliche Ausgaben, Bauunterhalt und Rücklagenzuführung einerseits, Gebühren und Rücklagenentnahme andererseits) begrenzt werden und (analog den Vorschriften über den eigenbetrieblichen Erfolgsplan) besonders dann vorgesehen sein, wenn im Laufe der Rechnungsperiode erhebliche Mehrausgaben oder Mindereinnahmen eine Gefährdung des gemeindlichen Haushalts bewirken könnten. Zwar ist es nicht möglich, unmittelbar aus der ordentlichen Finanzplanung auf die Wirtschaftlichkeit des reinen Regiebetriebs zu schließen - dazu bedarf es einer (im Abschnitt über die Kameralrechnung zu behandelnden) betriebswirtschaftlichen Neben-

410) Die in § 5 Abs. 2 Ziff. 2 GemHVO 1937 vorgesehene Gliederung der Ausgaben vornehmlich in persönliche und sächliche Verwaltungsausgaben, Zweckausgaben, Schuldendienst und Zuführung an Rücklagen entspringt zwar administrativen Überlegungen, kommt aber den ökonomischen Gegebenheiten der Regiebetriebe entgegen und ist deshalb durchaus verwendbar.

rechnung, die die Ausgaben und Einnahmen in Aufwendungen und Erträge umrechnet oder besser Kosten und Leistungen zu erfassen sucht -, aber es läßt sich dennoch in etwa Einblick in die Betriebsgebarung gewinnen. So wird aus dem Gefüge der veranschlagten Mittel ersichtlich, wo betriebsbedingte und -fremde Ausgaben zu leisten sind und Einnahmen erzielt werden, ob in der Hauptsache fiktive Verrechnungs-"Preise" (zu mehr oder weniger großzügig angesetzten Beträgen) oder effektive Größen das Budget bestimmen, welcher Art eventuell zu meisternde Engpässe sind usw. Beim Vergleich mit ähnlichen Betrieben anderer Gemeinden lassen sich unter Umständen Berichtigungen vornehmen; der Vergleich der Sollzahlen mit den tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen ermöglicht schließlich eine Beurteilung von Planung und Wirtschaftsführung.

Einen wichtigen Posten sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite stellen die Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen dar. Anders als die Rücklagen in der kaufmännischen Bilanz die als passiviertes Eigenkapital insgesamt im Anlage- und Umlaufvermögen der Aktivseite enthalten sind [411], bilden d i e k a m e r a l i s t i s c h e n R ü c k l a g e n aktive Fonds [412], also abgesonderte Vermögenswerte, wie Geldbestände, Bankguthaben oder Effektenbesitz. Die Ansammlung von Mitteln für künftige Aufgaben entspricht der Zielsetzung der Verwaltung nach einer geordneten Geldwirtschaft, die es erlaubt, im Bedarfsfall auf Reserven zurückgreifen zu können. [413] Nach den §§ 1 bis 7 der RücklVO 1936 müssen die Gemeinden eine Betriebsmittelrücklage zur ständigen Erhaltung der Zahlungsverpflichtungen ohne Inanspruchnahme von (kostspieligen) Kassenkrediten (weshalb es besser Liquiditätsrücklage heißen sollte) und eine allgemeine Ausgleichsrücklage ansammeln, die imstande ist, die Gemeinde gegenüber einem Konjunkturrückgang und anderen Krisen und den

---

411) Die Bezeichnung der auf der Passivseite der kaufmännischen Bilanz buch-(rechen-)mäßig gebildeten Rücklagen als Fonds ist unglücklich gewählt. Auch die ebenfalls bei Robert HAAS (Die Rückstellungen bei Elektrizitätswerken und Straßenbahnen, Ein Lehrbuch aus der Praxis für Betriebsverwaltungen, Ingenieure, Kaufleute und Studierende, Berlin 1916, S. 3) zu findende Umschreibung der Rücklagenzuweisungen als Rückstellungen ist aus allgemein gültigen terminologischen Gründen abzulehnen.

412) Früher ausschließlich Reservefonds genannt (siehe z.B. Karl Schaefer: Die Buchführung für Gasanstalten, München und Berlin 1906, S. 30).

413) Sowohl Hermann WITTIG (Der Betriebsvergleich kommunaler Gaswerke, Berlin 1931, S. 84 ff.) als auch Martin LOHMANN (Bilanzen und Finanzpolitik der Regie-Unternehmungen, in: Der Wirtschaftsprüfer, 1932, S. 421) sind der Auffassung, daß dieses Fondsdenken grundsätzlich natürlicher ist als die Methode der kaufmännischen Buchhaltung, benötigte Beträge erst den auf die Verausgabung folgenden Betriebsjahren anteilig zu belasten und zu entnehmen.

damit verbundenen Einnahmenausfällen zu schützen. Zu diesen gesetzlichen Pflichtrücklagen kommen, soweit gewisse Voraussetzungen erfüllt sind, noch Tilgungsrücklagen hauptsächlich für Darlehen, die mit dem Gesamtbetrag fällig werden, hinzu, ferner Bürgschaftssicherungsrücklagen zur Sicherung gegen unerwartete vertragliche Ansprüche, Erneuerungs-, Erweiterungs- und Sonderrücklagen. Neben diesen gesetzlichen Rücklagen können noch andere (freiwillige) Rücklagen, etwa zur Förderung des Wohnungsbaues oder für Spenden, angesammelt werden.
Für die reinen Regiebetriebe sind vor allem die Erneuerungsrücklagen für Ersatzbeschaffung, die Erweiterungsrücklagen für Kapazitätsausweitung und die Sonderrücklagen für außerordentliche Einzelzwecke (z.B. außerordentliche Baumaßnahmen) von Belang. In erster Linie werden sie durch jährliche Zuführungen aus Mitteln des ordentlichen Haushaltsplans (dort als Ausgaben veranschlagt), außerdem durch (Rest-) Erlöse aus der Veräußerung von (zu erneuernden) Vermögensgegenständen oder aus Ist-Überschüssen des ordentlichen und mit gewissen Einschränkungen des außerordentlichen Haushalts gebildet (§ 8 RücklVO 1936). [414] Die aus der Anlage von Rücklagen erzielten Zinsen fließen nach § 16 RücklVO 1936 wiederum den einzelnen Rücklagen bis zu deren vorgesehener Höhe zu. Nach § 17 RücklVO 1936 dürfen die Rücklagen nur für die Zwecke verwendet werden, für die sie gespeichert worden sind; niemals dürfen aus den Erneuerungs- und Erweiterungsrücklagen Ausgaben für die laufende Unterhaltung und Instandsetzung von Vermögensgegenständen bestritten werden (§ 21 RücklVO 1936). Die Entnahmen aus den Erneuerungsrücklagen (angesammelt für einen ordentlichen Bedarf) erscheinen als Einnahmen im Ordinarium, die Entnahmen aus den Erweiterungs- und Sonderrücklagen (außerordentlicher Bedarf) im Extraordinarium.
Die strenge Zweckbindung der Rücklagen hat ihre tiefere Ursache darin, daß sie eine Finanzierung von Erhaltungs-Ausgaben über die Rücklagen zu Lasten der gemeindlichen Vermögenssubstanz verhindern soll. Ohne den Grundsatz einer vorsorglichen kommunalen Finanzpolitik im Kern zu verletzen, muß vom regiebetrieblichen Standpunkt aus das übertriebene Fondsdenken kritisiert und einer beweglicheren Finanzgebarung das Wort geredet werden. Denn es ist betriebswirtschaftlich z.B. nicht sinnvoll, auf lange Sicht Fonds für Erneuerungen zu bilden, während die Mittel für Erweiterungen und andere Investitionen fehlen - und nur unter schwierigen und kostspieligen Darlehensbedingungen beschafft werden können. [415] Selbst wenn die Fondsbewirtschaftung wegen der hohen Verantwortung für die Ersparnisse der Bürgerschaft und der Ver-

---

414) Nach § 14 RücklVO 1936 - näher erläutert durch die dazugehörige AusfAnw. vom 17. Dezember 1936 (RMBliV S. 1647) i.d.F. des RdErl. vom 29. Oktober 1938 (RMBliV S. 1787) - muß die Anlage drei Anforderungen genügen: sie muß sicher sein, so erfolgen, daß die Rücklagemittel bei Bedarf greifbar sind und einen guten Ertrag abwerfen. Mit anderen Worten: Die Bewirtschaftung der Rücklagen hat die Grundsätze der S e k u r i t ä t, L i q u i d i t ä t und R e n t a b i l i t ä t zu beachten.

415) Vgl. dazu Hans Winckelmann: Gemeindliche Vermögensrechnung (mit Abschreibungstabellen zus.gestellt von Kurt Fichtner), Fachschriften zur Gemeindeprüfung und Gemeindeberatung, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, Stuttgart und Köln 1959, S. 30.

pflichtung zur klaren öffentlichen Rechenschaftslegung auch für manche Betriebe als unumgänglich erscheint, so sollte doch die starre Zweckbindung der Asservate durch großzügige inner- und zwischenbetriebliche Virements aufgelockert werden.[416] Ab bestimmten Beträgen könnten die Übertragungen von einer Genehmigung der Gemeindevertreter abhängig gemacht werden.

Das vorgesehene finanzielle Betriebsergebnis stellt sich als Saldo von Reinausgaben und -einnahmen dar, die nach Aussonderung der Erstattungen aus den Gesamtausgaben und -einnahmen verbleiben, und schlägt sich je nach Zielsetzung im Betriebsetat als Zuschußbedarf, Abgleich oder Überschuß nieder. Maßgebend dafür sind neben den aufgabenbedingten Ausgaben vornehmlich die durch die Gebührenerhebung erzielten Einnahmen. Ihre Bemessung richtet sich nach den Abgabeordnungen, die für die reinen Regiebetriebe mehr oder weniger kostendeckende Entgelte vorschreiben. Die Sätze der G e b ü h r e n (worum es sich in erster Linie handelt) sollen so festgelegt sein, daß sie die Verwaltungs- und Unterhaltungskosten der Veranstaltung einschließlich der Ausgaben für die Verzinsung und Tilgung des aufgewendeten Kapitals aufbringen.[417] Infolge überalteter, Kostenerhöhungen nur unzulänglich Rechnung tragender Gebührenordnungen wird freilich vielfach keine Kostendeckung erreicht, so daß allgemeine Haushaltsmittel herangezogen werden müssen. Die Erfassung der "Kosten" geschieht vorwiegend nach finanz-(haushalts-)wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Danach kommen als Kosten nur die Ausgaben, zum Beispiel Fremdzinsen, Tilgungen und Rücklagenzuführungen in Betracht; vergleichsweise betriebswirtschaftlich zu kalkulierende Eigenkapitalzinsen und Abschreibungen sind dem kameralistischen System unbekannt. Außer der Kontrolle der Wirtschaftlichkeit (im Verein mit einer Leistungsrechnung) hätte hier eine Kostenrechnung eine zweite vordringliche Aufgabe zu erfüllen, nämlich die korrekte Ermittlung der regiebetrieblichen Selbstkosten; damit wäre eine Basis für die Gestaltung der Gebühren gewonnen.[418]

---

416) Eine derartige Ausnahmeregelung findet sich in bescheidenen Ansätzen in § 15 RückIVO 1936; er eröffnet die Möglichkeit, die in Rücklagen angesammelten Bestände in gewissem Umfang vorübergehend zweckentfremdet zu verwenden (sog. innere Kassenkredite für ordentliche und innere Darlehen für außerordentliche Ausgaben).

417) Von den kaufmännisch geführten Berliner Gebührenanstalten wird verlangt, daß die Benutzungsgebühren auch "die Kosten für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung" decken (siehe § 8 Abs. 3 des Gesetzes über Gebühren und Beiträge vom 22. Mai 1957, BerlGVBl. S. 516).

418) Nähere diesbezügliche Ausführungen enthält der Abschnitt über die Rechnung der Regiebetriebe. Vgl. auch das Grundsatzgutachten der KGSt (Hrsg.): Finanzwirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Grundlagen der Gebührenhaushalte (Stadtreinigungs- und Fuhramt), Köln 1952.
Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei hervorgehoben, daß die Kostenrechnung wie auch die Leistungsrechnung und Erfolgsrechnung Neben- bzw. Zusatzrechnungen und kein Ersatz für die (Plan- bzw. Ist-) Rechnungen des Haushalts sein sollen. Ihre Notwendigkeit resultiert aus dem D i l e m m a, daß die reinen Regiebetriebe zwar finanzwirtschaftliche Ausgaben-Einnahmen-Rechnungen erstellen müssen, aber ihre wirtschaftliche Betätigung eigentlich ein betriebswirtschaftliches (kaufmännisches) Rechnungswesen erfordert.

b) Die außerordentliche Finanzplanung

Die außerordentliche Finanzplanung der reinen Regiebetriebe ist insoweit mit der außerordentlichen gemeindlichen Haushaltsplanung verknüpft als sie als Teil dem Ganzen folgt. Im Unterschied zu den veranschlagten ordentlichen Mitteln zur ständigen Erhaltung und Erneuerung, werden hier die Ausgaben für Erweiterungen, extraordinäre Neuanschaffungen und andere außerordentliche (insbesondere Bau-)Maßnahmen budgetiert. Diesen (betriebswirtschaftlich betrachtet: aktivierbaren und daher vermögenswirksamen) I n v e s t i t i o n s a u s g a b e n treten auf der Einnahmenseite die für die Finanzierung vorgesehenen D e k k u n g s m i t t e l gegenüber. Als solche sind im wesentlichen staatliche Zuschüsse, aufgenommene Darlehen, Anteilsbeträge des Ordinariums, Erlöse aus Vermögensveräußerungen, Entnahmen aus Rücklagen (die für einen außerordentlichen Bedarf angesammelt worden sind) und aus dem Kapitalvermögen [419] zu nennen. Die größte Position sind die Kreditmittel. [420] Sie erfordern bei der Koordinierung von Investitions- und Finanzierungsplanung (und bei der Finanzierung und Investierung) eine eingehende Berücksichtigung der aufzubringenden Zins- und Tilgungsbeträge; allerdings hat die Frage, ob die Kreditverwendung für rentable ("werbende") Anlagen bestimmt ist, aus deren Ertrag der Schuldendienst bestritten werden kann, oder ob die Bedienung für nicht rentierliche Investitionen aus allgemeinen Deckungsmitteln erfolgen muß, für die kommunale Wirtschaft keine entscheidende Bedeutung. Für sie ist ja gerade charakteristisch, daß sie das

---

Solange man sich nicht zu einer Nettoetatisierung dieser Betriebe entschließen kann - das Berliner Beispiel der Gebührenanstalten blieb ohne Nachfolge - müßten die gemeindlichen Dienststellen aus Gründen eines zweckmäßigeren Wirtschaftsstils diese Mehrarbeit auf sich nehmen.

419) Mit Ausnahme der Rücklagen und des Kassenbestands zählen zum Kapitalvermögen im hier gebrauchten Sinn alle Kapitalbestände innerhalb des Gemeindevermögens, gleichgültig welcher Vermögensklasse sie angehören (z.B. dem Betriebsvermögen oder dem Allgemeinen Kapital- und Grundvermögen).

420) Deshalb kann mit Wilhelm LOSCHELDER und Gustav GIERE (Gemeindehaushaltsrecht, Kommentar zu den GemHVOen der Länder, 2. Aufl., Stuttgart und Köln 1964, S. 23) der außerordentliche Haushalt auch als D a r l e h e n s h a u s h a l t aufgefaßt werden.

"Sozialkapital" bereitstellt. [421]

Die vorliegende Arbeit hat nicht die Aufgabe, auf die Theorie des öffentlichen Kredits oder auf die öffentliche Verschuldungspolitik einzugehen [422]. Nur soviel soll erwähnt werden, daß die Kreditfinanzierung auf außerordentliche Maßnahmen beschränkt sein muß, weil sie einen gegenwärtigen Finanzbedarf nur vorläufig deckt und späteren Zeiten (oftmals Generationen) die endgültige Deckung, d. h. die Rückzahlung jener Schulden aufbürdet. Um die Gefahr allzu kurzsichtigen Handelns zu bannen, binden die GOen den Kommunalkredit an s t r e n g e m a t e r i e l l e u n d f o r m e l l e V o r a u s s e t z u n g e n. Danach dürfen Darlehen (mit Ausnahmen von Kassenkrediten [423]) nur zur Bestreitung eines außerordentlichen und unabweisbaren Bedarfs der Gemeinde und nur insoweit aufgenommen werden, als sie zu einer anderweitigen Deckung nicht in der Lage ist. Darüber hinaus müssen Verzinsung und Tilgung der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde entsprechen. Das Verfahren beginnt mit der Budgetierung der Darlehen im Extraordinarium und der Festsetzung des Nennbetrags und der jeweiligen Verwendungszwecke in der Haushaltssatzung. In der rechtsaufsichtlichen Behandlung der Haushaltssatzung ist der Gesamtbetrag der Darlehen zu genehmigen (Globalgenehmigung). Zu dieser haushaltsrechtlichen Ermächtigung muß für jedes Darlehen die Beschlußfassung (die auch die Billigung der Darlehensbedingungen enthält) des Gemeindeplenums treten. Die Aufnahme der einzelnen Darlehen bedarf wiederum der (Einzel-)Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Erst damit wird ein Darlehensvertrag rechtswirksam.

Hinsichtlich der Veranschlagung und der Aufnahme von Darlehen besteht zwischen reinen und verselbständigten Regiebetrieben kaum ein Unterschied. Das Fehlen der eigenen Rechtspersönlichkeit macht sie gleichermaßen "verschuldungsunfähig"; "Darlehnsgeschäfte als rechtlich bedeutsame Realkontrakte" können "nur

---

421) Siehe Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen, Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim BFM, abgeschlossen am 11. Juli 1959, S. 8. Danach betrug der Anteil der unrentablen an den Gesamtinvestitionen der Gemeinden in der BRD im Durchschnitt der fünf Jahre 1952 bis 1956 rund 70 Prozent.

422) Siehe hierzu die finanzwissenschaftlichen Lehrbücher, wie z.B. Heinz Haller: Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2. Aufl., Tübingen und Zürich 1961, S. 183 ff.; Heinz Kolms: Finanzwissenschaft, 4. Band, Berlin 1964, S. 7 ff. und 37 ff.; Walter Weddigen: Allgemeine Finanzwissenschaft nebst einem Überblick über das Steuersystem der BRD, 4. Aufl., Berlin 1964, S. 206 ff. Ferner sei auf die einschlägigen wirtschaftswissenschaftlichen Handbücher und -wörterbücher verwiesen, insbes. auf Richard Abel Musgrave: Theorie der öffentlichen Schuld, in: HdF, 3. Band, 2. Aufl., Tübingen 1958, S. 68-137.

423) Als K a s s e n k r e d i t e werden jene Geldmittel bezeichnet, die das zeitliche Auseinanderfallen von Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines ausgeglichenen ordentlichen Haushalts überbrücken sollen. Sie sind nicht mit Z w i s c h e n k r e d i t e n zu verwechseln, die einen

von der Eigentumskörperschaft.... abgeschlossen werden" [424]. Die im Rahmen des außerordentlichen Haushalts (als Einnahmen) festgelegten Darlehen sind auf der Ausgabenseite entweder für den reinen Regiebetrieb nachzuweisen oder an den verselbständigten Regiebetrieb weiterzugeben (bei dem sie dann in gleicher Höhe unter den Einnahmen des Finanzplans erscheinen [425]). Während jedoch die Annuitäten im kameralen Rechnungswesen regelmäßig aus ordentlichen Mitteln bestritten werden, sind beim Eigenbetrieb [426] - soweit eine erfolgs- und vermögenswirksame Vorgänge trennende, doppelte kaufmännische Buchführung vorhanden ist - die gewinnmindernden Zinszahlungen als Aufwendungen im Erfolgsplan und die vermögensändernden Amortisationen als Ausgaben im Finanzplan anzusetzen. Die e n g e n b e t r i e b s - w i r t s c h a f t l i c h e n B e z i e h u n g e n zwischen der Gemeinde und ihren Regiebetrieben lassen sie weitgehend das gleiche finanzielle Schicksal teilen. In Zeiten guter Finanzlage steigen in allen (Verwaltungs- und Wirtschafts-)Bereichen der Gemeinde - wie in einem System kommunizierender Röhren - die Überschüsse [427]; bei finanzieller Anspannung wird die gemeindliche Verschuldung auch auf die Regiebetriebe übergreifen, bis auch deren Wirtschaftskraft erlahmt und sie die Verschuldungsgrenze [428] erreichen. Diese betriebliche Abhängigkeit von der

---

Deckungsersatz für Posten des Ordinariums oder Extraordinariums bilden.

424) K. Giesen: Besonderheiten bei der Aufnahme und der Veranschlagung von Darlehen für Eigenbetriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1964, S. 207.

425) Siehe § 15 Abs. 4 Satz 2 EigVO 1938.

426) Lt. § 8 Abs. 3 EigVO 1938 muß der Eigenbetrieb seinen Kapitaldienst selbst aufbringen.

427) Nur in diesem Fall kann der allzu generellen Behauptung von Rudolf HUBACHER (Die betriebswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmungsformen, Unternehmung und Betrieb, hrsg. von Alfred Walther, 48. Band, Bern 1954, S. 139 f.) beigepflichtet werden, wonach "eine Finanzierungsfrage bei der öffentlichen Unternehmung im allgemeinen nicht besteht".

428) Dem Problem der gemeindlichen V e r s c h u l d u n g s - g r e n z e widmeten sich vor allem Gustav Giere: Versorgungsbetriebe und Schuldengrenze der Gemeinden, in: Kommunalpolitische Blätter, 1954, S. 592X ; Kurt Buhrow: Das Schuldenproblem der Gemeinden, in: Der Städtetag, 1955, S. 99-100; Carl Düvel: Rechtfertigung und Grenzen kommunaler Schuldaufnahme, in: Der langfristige Kredit, 1957, S. 375-378, zit. nach Gustav Giere: Kommunales Schuldenwesen, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 216; Egon Barocka: Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt a.M. 1958, S. 185 ff., S. 317 ff., S. 523 ff.; Rudolf Stucken: Die gemeindliche

-593

gemeindlichen Finanzwirtschaft wird im besonderen bei der Kapitalbeschaffung offenbar: nicht die regiebetriebliche Kreditwürdigkeit ist entscheidend, sondern allein die Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Solange der Träger Kredit genießt, solange fließen die Mittel seinen Organen zu. Die Gefahr einer Kapitalfehlleitung ist deshalb latent vorhanden. Unwirtschaftlich arbeitende Betriebe können "durchgeschleppt" werden. Andererseits versiegen bei einer übergroßen gemeindlichen Schuldenlast die Finanzierungsquellen, so daß notwendige betriebliche Investitionen unterbleiben müssen. Beide Situationen plädieren für eine selbständige Kapitalwirtschaft der Regiebetriebe, die freilich die rechtliche Unabhängigkeit und den damit verbundenen Zugang zum Kapitalmarkt zur Voraussetzung hat. Die vielerorts vorgenommenen Umwandlungen der Eigenbetriebe in Eigengesellschaften berücksichtigten diese wirtschaftlichen Erfordernisse und entlasteten so die kommunalen Haushalte. Eine ähnliche Wirkung erzielt der Anschluß von reinen Regiebetrieben (z.B. Straßenbeleuchtung, Müllverbrennung) an solche rechtsfähigen Unternehmungen. Für die reinen Regiebetriebe würde aber auch eine ökonomische Verselbständigung im Sinne einer Nettoetatisierung zusammen mit einer betriebswirtschaftlichen (Plan- und Ist-)Rechnung einen erheblichen Fortschritt in Richtung auf einen zweckmäßigen Wirtschaftsstil bedeuten. [429)]

Die den Regiebetrieben zur außerordentlichen Verfügung gestellten Kredite sind zum geringeren Teil i n n e r e D a r l e h e n, die zur vorübergehenden (Zwischen-) oder langfristigen Finanzierung aus eigenen Mitteln der Gemeinde stammen (und für die die Vorschriften über aufzunehmende "echte" Darlehen nur

---

Schuldengrenze, in: Kommunalwirtschaft, 1960, S. 287-289; und Gerhard Zeitel: Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, in: Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für Rudolf Johns, hrsg. von Ludwig Mülhaupt und Karl Oettle, Göttingen 1965, S. 61-89. Karl Oettle: Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, in: Die Finanzreform und die Gemeinden, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, 14. Band, Stuttgart und Köln 1966, S.121-147.

429) Unter gewissen Umständen (je nach Aufgabengebiet, Finanzlage, Größe usw.) ließe sich sogar für manche reinen Regiebetriebe eine eigene Rechtspersönlichkeit motivieren. Um aber eine "Atomisierung" der Kommunalwirtschaft zu vermeiden, müßten mehrere (z.B. die hygienewirtschaftlichen) Betriebe zusammengeschlossen werden. Wegen ihrer wohl mangelnden Rentabilität wäre bei notwendiger Außenfinanzierung die finanzielle Unterstützung der Gemeinde erforderlich.

begrenzt und sinngemäß anwendbar sind) und am häufigsten ä u ß e r e D a r l e h e n. Da den Gemeinden eine Verschuldung bei der Deutschen Bundesbank nicht möglich ist, müssen sie sich entweder an andere Institute wenden, wobei in erster Linie die mit ihnen institutionell und personell eng verknüpften Sparkassen, Girozentralen, Landesbanken und andere öffentlich-rechtliche Kreditanstalten, aber auch Kapitalsammelstellen wie Privat- und Sozialversicherungen, in Frage kommen, oder selbst an den Kreditmarkt herantreten. Die unmittelbare Begebung von (seltener) kommunalen Schatzanweisungen und (häufiger) von Schuldverschreibungen im Sinne des § 793 BGB, das heißt von kommunalen (Stadt-, Kreis-, Zweckverbands-, Wasserwirtschaftsverbands- und sonstigen Gemeinschafts-[430]) Anleihen, ist allerdings den größeren Städten und Gemeindeverbänden vorbehalten. Daneben vollzieht sich deren Außenfinanzierung wie die der mittleren und kleineren Gemeinden über die Aufnahme von Schuldscheindarlehen von öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und Hypothekenbanken, die ihrerseits zur Sicherung gegenüber den Kreditgebern hauptsächlich[431]) Kommunalschuldverschreibungen (Kommunalanleihen) gemäß § 7 PfandBG bzw. Kommunalobligationen im Sinne des § 11 HypBG emittieren, und von Kapitalsammelstellen. In neuerer Zeit hat auch das L e a s i n g Eingang in die gemeindliche Wirtschaft gefunden.[432]) Dabei handelt es sich um das gleiche Verfahren wie in der privaten Wirtschaft: die Finanzierungs-Gesellschaft läßt die gewünschte Anlage schlüsselfertig bauen und ermöglicht gegen einen entsprechenden Zins dem Mieter

---

430) Vgl. hierzu Egon Barocka: Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt a.M. 1958, S. 143 f. und 536 ff.; derselbe: Städte und kommunale Wirtschaftsunternehmen am Kapitalmarkt, in: Kommunalwirtschaft, 1959, insbes. S. 195.

431) Bei angespannter Kapitalmarktlage (insbesondere wenn langfristige Anleihen nicht unterzubringen sind) und akutem Kapitalmangel werden von öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten manchmal sozusagen als Notbehelf Kommunalschatzanweisungen aufgelegt, die verzinslich oder unverzinslich (in letzterem Fall U-Schätze genannt) sein können.

432) Vgl. Erich Potthoff und Heinz Bolse-Kötter: a.a.O., S. 70-74; Heinz Steincke: Leasing in der kommunalen Wirtschaft, in: Versorgungswirtschaft, 1965, S. 67-70; Gerhard Stuber: a.a.O., S. 155 f. Der FAZ (Nr. 167 vom 22. Juli 1965, S. 15) ist zu entnehmen, daß das neue Heizkraftwerk Oberhausen über eine Tochtergesellschaft von der Münemann Industrie-Anlagen AG, München, errichtet und nach Fertigstellung langfristig an die Stadtwerke Oberhausen AG vermietet werden soll. Nach einer Mitteilung der Stadtwerke vom 25. Oktober 1966 ist mit dem Bau noch nicht begonnen worden.

den Betrieb. Obwohl diese Finanzierung dann eine Rolle spielt, wenn Kapital knapp ist, insbesondere, wenn dringend nötiges langfristiges Fremdkapital nicht aufgenommen werden kann, so wird damit doch eine beträchtliche Unsicherheit ausgelöst. Denn die leasing-finanzierten Betriebe und Vermögensgegenstände sind nicht mehr Gemeindeeigentum und bilden keine (dingliche) Grundlage mehr für die gemeindliche Selbstverwaltung. Trotzdem ist es denkbar, daß sich diese Finanzierungsart in den nächsten Jahren in der Kommunalwirtschaft weiter ausdehnt. Grund dafür dürften die künftigen Investitionsaufgaben sein, die mit den bisherigen Mitteln finanziell, administrativ und technisch kaum mehr zu bewältigen sind. [433]

Die Nachweisung über den Stand der gemeindlichen Gesamtschulden wird dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt. Aufgeführt werden im einzelnen [434] die Art der Schulden, die Gläubiger, die ursprüngliche Höhe der Schulden, der Stand bei Abschluß des abgelaufenen Rechnungsjahres, die Gesamt- und Restlaufzeit in Jahren, der Zins- und Tilgungssatz sowie etwaige Erläuterungen. Der Verwendungsnachweis der Gesamtschulden zeigt die quantitative Überwälzung der Darlehen auf die einzelnen Betriebe. Er gibt jedoch keine Auskunft darüber, welche Darlehen (mit welchen Bedingungen) den Betrieben übertragen wurden.

c) Die Finanzprojektion

Sowohl die ordentliche als auch die außerordentliche Finanz-(alias Haushalts-)planung führen infolge der gesetzlich vorgeschriebenen einjährigen Rechnungsperiode dazu, daß kurzfristige Gesichtspunkte auch dort vorherrschen, wo eine lang- oder doch mittelfristige Planung unerläßlich ist. Eine der eigenbetrieblichen Planungsübersicht [435] vergleichbare Vorschau auf die folgenden Wirt-

---

433) Nach Schätzungen des Deutschen Städtetags wird fast die Hälfte der Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern gezwungen sein, in den nächsten zehn Jahren ihre bisherige Müllbeseitigung aufzugeben und zu erneuern (vgl. o.V. (del.): Leasing ist kein Wundermittel, Aber zunehmende Bedeutung im kommunalen Bereich, in: FAZ, Nr. 114 vom 17. Mai 1966, S. 17).

434) Siehe Ziff. 4 der AusfAnw. vom 10. Dezember 1937 (RMBliV S. 1899) zu § 7 GemHVO 1937.

435) Siehe § 15 Abs. 6 EigVO 1938. Zurecht weist Friedrich Wilhelm BEHMENBURG (Die langfristige Investitionsplanung der Gemeinden, Düsseldorf 1962, S. 28 f.) darauf hin, daß mit dieser Ausnahme keine diesbezüglichen gesetzlichen Vorschriften weder für die öffentliche Hand noch für die private Wirtschaft bestehen.

schaftsjahre, die die organische betriebliche Fortentwicklung gewährleisten soll, kennen die reinen Regiebetriebe nicht. Wie die anderen Bereiche der gemeindlichen Haushalte budgetieren sie viel zu kurzfristig. Dieses Verhalten ist um so unverständlicher als die infrastrukturellen Aufgaben der Betriebe eine weitblickende Planung geradezu herausfordern. In jüngerer Zeit allerdings - nicht zuletzt veranlaßt durch die zunehmende Finanznot der Gemeinden und durch den Zwang, Investitionen daraufhin zu untersuchen, ob sie vordringlich, notwendig oder nur wünschenswert sind - tendieren viele Gemeinden zu einer über die jährliche Haushaltsplanung hinausgehenden Finanzprojektion. Auch im staatlichen Bereich werden ähnliche Überlegungen angestellt. [436] Sie haben generell das Ziel, mit Hilfe einer lang- und mittelfristigen Finanzplanung ein Rahmenprogramm zu liefern, das der kurzfristigen Finanz-(Haushalts-)planung zur Orientierung dienen soll. Den Gemeinden obliegt es dabei im Zusammenwirken mit den sie umgebenden Regionen, Grundlagenpläne [437] wie Bevölkerungs-, Gebiets- und Wirtschaftsstrukturpläne anzufertigen, sie durch langfristige Übersichten über die Entwicklung der gemeindlichen Vermögens- und Schuldenverhältnisse zu ergänzen und in Mehrjahresplänen die einzelnen Vorhaben zu konkretisieren. Die Vorhabenpläne werden in erster Linie (mittel- bis langfristige) I n v e s t i t i o n s -

436) Siehe Carl-Heinz Tretner: Langfristige Planung von Staatsausgaben, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Neue Folge, hrsg. von Günther Schmölders, Heft 32, Berlin 1965; o.V. (D.V.): Bis 1970 jährlich über 4 Milliarden DM Haushaltsdefizit, Die Etatvorausschau des Finanzministeriums, Einschneidende Kürzungen gefordert, in: FAZ, Nr. 52 vom 3. März 1966, S. 15; Dieter Vogel: Finanzplanung ist keine Planwirtschaft, in: FAZ, Nr. 55 vom 7. März 1966, S. 15; o.V. (J.E.): Zweijährige Haushaltsperiode gefordert, Professor Neumark vor dem Kongress der Wirtschaftswissenschaftler in Hannover, in: FAZ, Nr. 226 vom 29. September 1966, S. 15; o.V. (W.Th.): Langfristiger Finanzplan gegen Gefälligkeitspolitik, Als Orientierungshilfe für die Politiker, Vorschlag aus dem Bundesfinanzministerium, in: FAZ, Nr. 25 vom 21. Oktober 1966, S. 3.

437) Vgl. hierzu Kaupen: Form und Inhalt der Generalwirtschaftspläne der Gemeinden, in: Der Gemeindetag, 1941, S. 54-56; L. Drost: Normalplan und Finanzplan u.bes.Berücks. von NRW, in: Der Gemeindehaushalt, 1955, S. 161-165; Peter Habermehl: Langfristige Planung kommunaler Aufgaben, in: Der Gemeindehaushalt, 1957, S. 221-224, desgleichen in: Der öffentliche Haushalt, 1957, S. 158-166; Siegfried Heincke: Das Mehrjahresprogramm der Gemeinde und der Mehrjahresfinanzplan, in: Die demokratische Gemeinde, 1959, S. 60-65, 175-180 und 281-286; o.V. (Wg.): Dreißig Jahre vorausgeplant, Ein "koordiniertes" Raumplanungsgutachten für Südost-Niedersachsen, in: FAZ, Nr. 243 vom 19. Oktober 1966, S. 8; derselbe: Keine Aussicht für Zwerggemeinden, Bericht der Weber-Kommission für die niedersächsische Gemeindereform, in: FAZ, Nr. 250 vom 27. Oktober 1966, S.8; o.V. (L.B.): Weyer plant kommunale Gebietsreform, Nur noch Großgemeinden mit über 10 000 Einwohnern, Finanzielle Hilfen, in: FAZ, Nr.296 vom 21. Dez. 1966, S.5.

p l ä n e (manchmal auch Investitionshaushalte genannt [438]) sein. In diese Generalplanung sind die einzelnen reinen Regiebetriebe einbezogen. Wie bei der Budgetaufstellung haben sie ihre Vorschläge zu unterbreiten und die in Übereinstimmung mit der Gesamtkonzeption für zweckmäßig erachteten Ansätze zu übernehmen. Für die Koordinierung dürfte die Stadtkämmerei in Frage kommen. [439] Während die Grundlagenpläne einen Zeitraum bis zu 30 Jahren umfassen, erstrecken sich die mittelfristigen Planungen auf die nächsten vier bis fünf Jahre. [440] Ihnen kommt besonderes Gewicht zu, da die kürzere Zeitspanne genauere Schätzungen erlaubt. Die zu bewältigenden Aufgaben sollten nach dem Grad ihrer Dringlichkeit eingestuft werden; soweit möglich wären zur Erleichterung der politischen Entscheidungen ökonomische Alternativlösungen aufzuzeigen. Die Planung sollte gleitend sein, das heißt die vorgesehenen Ansätze sind jeweils fortzuschreiben und dem sich wandelnden Bedarf anzupassen. Solche Plankorrekturen, die bei der jährlichen Haushaltsplanung von der Nachtragssatzung vorgenommen werden, würden durch Abstriche, Umschichtungen oder Zuführungen [illegible] den einzelnen Objekten erreicht.

Jede Investitionsentscheidung hat sich neben den Ausgaben für die Einmalinvestition und den regelmäßig anfallenden "Kosten"-Ausgaben für Betriebsablauf, Erhaltung, Erneuerung und Verzinsung namentlich um die Finanzierung der Vorhaben zu kümmern. Dies geschieht im I n v e s t i t i o n s m i t t e l p l a n, der so zum zweiten Teilstück der Finanzprojektion wird. Die im Rahmen der außerordentlichen Finanz-(Haushalts-)planung veranschlagten Einnahmen, vornehmlich aus Darlehen, leiten sich aus den mittel- bis langfristig prognostizierten Mitteln her. Grundsätzlich ha[illegible]

---

438) Vgl. Hans Klüber: Jährlicher außerordentlicher Haushalt oder langfristiger Investitionshaushalt?, in: Kommunalwirtschaft, 1964, S. 185-187.

439) Federführend ist sie bei den Mehrjahresplanungen der Städte Duisburg (vgl. Gustav Giere: Kommunale Investitionsplanung, in: Der Städtetag, 1962, S. 80-82) und Ulm (vgl. Friedrich Jäger und Theodor Pfizer: Langfristige Investitionsplanung. Ein Versuch der Stadt Ulm, in: Der Städtetag, 1960, S. 103-106). Eine Ausnahme bildet München, wo im Zusammenhang mit den Vorbereitungen für die Olympischen Spiele 1972 ein dem Oberbürgermeister unmittelbar unterstehendes zentrales Investitionsplanungsamt geschaffen wurde (vgl. o.V.: Um die Macht im Rathaus, Erklärung des Oberbürgermeisters zu SZ-Veröffentlichungen über das zentrale Investitionsplanungsamt, in: SZ, Nr. 214 vom 7. September 1966, S. 9).

440) Nach Gustav GIERE (Mehrjahresplan und Haushaltsplan, in: Der Städtetag, 1965, S. 71) liegt im allgemeinen die untere

delt es sich dabei um fundierte Schulden, die entweder originär der Kapitalbeschaffung oder aber der Fundierung bisheriger schwebender Schulden dienen. [441] Gerade diese Konsolidation (Konsolidierung, Konversion) sollte als Instrument langfristiger Finanzierungspolitik nicht unterschätzt werden. Außerdem ist einerseits die Entwicklung der ordentlichen Einnahmen, vor allem das Aufkommen der Gemeindesteuern [442], die staatlichen Zu- bzw. Überweisungen, die Verwaltungs- und Benutzungsgebühren und die Ablieferung der "wirtschaftlichen Unternehmen" wegen des aus ihnen zu bestreitenden Schuldendienstes und andererseits die Entwicklung der ordentlichen Ausgaben, obenan für das Personal und die laufenden sächlichen Verwaltungsaufgaben wegen der sich aus der Investitionstätigkeit ergebenden fortdauernden neuen Belastungen zu beachten.

3. Der Stellenplan

Wie die gesamte Finanzplanung des reinen Regiebetriebes ist auch seine Personalplanung in das gemeindliche Planungswesen eingegliedert. Das kommt darin zum Ausdruck, daß die regiebetrieblichen P l a n s t e l l e n im S t e l l e n p l a n der Gemeinde erscheinen. Die Betriebsangehörigen gelten als städtische Beamte, Angestellte oder Arbeiter und unterscheiden sich im Stellennachweis [443], auch Stellensatzung genannt, [444], in nichts von den im Bereich der Hoheitsverwaltung Beschäftigten. (Grund hierfür ist die Auffassung, daß die Tätigkeit in den reinen Regiebetrieben, insbesondere Hoheitsbetrieben, hoheitlichen Aufgaben und nicht wirtschaftlichen Zwecken gewidmet ist). Sie werden wie jene berufen, angestellt bzw. eingestellt, besoldet, vergütet bzw. entlohnt und führen die gleichen Amts-, Dienst- bzw. Arbeitsbezeichnungen. Aus dem Stellenplan läßt sich die Zahl der Gemeindebe-

---

Grenze der Planperioden bei vier, die obere bei zwölf Jahren. Die abweichende Zahl erklärt sich daraus, daß er weniger auf die Grundlagenpläne abstellt als auf mittel- und längerfristige Objektpläne.

441) Schwebende und fundierte Schulden unterscheiden sich nach der Laufzeit. Erstere sind kurzfristige und mittelfristige Schulden bis zu zwei Jahren, letztere werden für längere Abschnitte aufgenommen und sind mittelfristig und häufiger langfristig.

442) Darunter fallen die Grund-, Gewerbe-, Schankerlaubnis- und Vergnügungssteuer sowie die Hundeabgabe.

443) Siehe § 91 Abs. 2 BayGO.

444) Siehe §§ 67, 143 BaWüGO.

diensteten und ihre Verteilung auf die einzelnen nach dem Haushaltsplan geordneten Verwaltungs- und Wirtschaftseinheiten entnehmen. Dabei sind die Planstellen des laufenden Jahres, ihre tatsächliche Besetzung nach dem Stand vom 30. Juni des Haushaltsjahres und die Planstellen der kommenden Budgetperiode zu vermerken. [445] So kann festgestellt werden, ob die (Besoldungs- bzw. Tarif-)Gruppen organisch, das heißt dem hierarchischen Prinzip entsprechend pyramidenförmig aufgebaut sind - oft interessiert die Frage, ob Kopflastigkeit vorliegt -, und inwieweit die Planvorgabe eingehalten wurde. Es ist möglich, den Stellenplan durch einen Besoldungsplan zu ergänzen, der die notwendigen Stellenausgaben aufführt. [446]

Diese Stellenplanung ist ein Muster an klarer öffentlicher Rechenschaftslegung. [447] Wenn darüber hinaus eine qualitative Stellenbewertung nach Art und Umfang der Aufgabe und Tätigkeit (Funktion), Maß der erforderlichen Kenntnisse, der Verantwortung, Grad der Selbständigkeit und Bedeutung der Stelle zugrundeliegt [448], dann dürfte eine optimale Personalplanung gewährleistet sein. Allerdings kann solch eine für die Gemeindeverwaltung geschaffene Stellenbewertung nicht uneingeschränkt auf die Arbeitsplätze in der Kommunalwirtschaft übertragen werden. Denn dort gelten vielfach arteigene Grundsätze, wird weniger geordnet und mehr organisiert, statt einer vornehmlich bewahrenden eher eine handelnde Tätigkeit ausgeübt und kaum administrativ und bürokratisch sondern in erster Linie ökonomisch und kaufmännisch entschieden. An

---

445) Siehe Ziff. 6 der AusfAnw. vom 10. Dezember 1937 (RMBliV S. 1899) zu § 7 GemHVO 1937.

446) Im Unterschied zum Sammelnachweis über die persönlichen Ausgaben, der vornehmlich die Dienstbezüge, Vergütungen uud Löhne sowie die Versorgungsbezüge der Beamten, Angestellten und Arbeiter nach Unterabschnitten zusammenfaßt, gliedert der Besoldungsplan die Ausgaben nach Unterabschnitten und Besoldungs- bzw. Tarifgruppen.

447) Die mustergültige Stellenplanung der öffentlichen Verwaltung diente der privaten Wirtschaft als Vorbild. Vgl. dazu im einzelnen Hanns Linhardt: Der Dienststellenplan der privaten Wirtschaft, in: BFuP, 1957, S. 1-15.

448) Vgl. hierzu Reinhard K.J. Badenhoop: System der kommunalen Verwaltungsrationalisierung, in KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 584; derselbe: Die Qualität im kommunalen Stellenplan, in: Mitteilungen der KGSt (Sonderdruck), Köln 1964; ferner KGSt (Hrsg.): Stellenplan - Stellenbewertung, Grundsatzgutachten, 4. Aufl., Köln 1964; siehe außerdem die allgemeineren Ausführungen von Willi Smuch: Der Stellenplan, in: Der Gemeindehaushalt, 1959, S. 201-204.

die in den Betrieben Beschäftigten sind deshalb oftmals andere Maßstäbe anzulegen als an die Verwaltungsbediensteten. Personalansatz, -auswahl und -einsatz haben in den Regiebetrieben nach betriebstypischen Gesichtspunkten zu erfolgen. Der r e g i e - b e t r i e b l i c h e S t e l l e n k e g e l sollte darum aus regiebetrieblichen Bedürfnissen heraus entwickelt werden und weitgehend unabhängig vom übrigen gemeindlichen Stellenplan sein. Die formale Trennung und obendrein eine gesonderte, die wirtschaftliche Zwecksetzung berücksichtigende Bewertung entließen die betriebliche Personalplanung aus den strengen haushalts- und beamtenrechtlichen Bindungen, das starre behördliche Besoldungsschema würde zu Gunsten beweglicher, leistungsangemessener Bezüge aufgegeben, das amtliche nach dem Anciennitätsprinzip (Dienstaltersstufensystem) verfahrende "Versetzungsspiel" einer Beförderung nach Qualifikation Platz machen. Diese elastische Personalplanung würde sich namentlich auf die leitenden Betriebsangehörigen auswirken; es könnten fähige Fachkräfte zum Beispiel für die Errichtung von Müllverbrennungsanlagen, Klärwerken oder den Ausbau von Schlachthöfen gewonnen werden. Für derartige Aufgaben, auch wenn sie vor allem vorbereitender oder beaufsichtigender Natur sind, läßt sich ohnehin nur ganz bedingt eine hoheitliche und damit beamtenmäßige Tätigkeit motivieren; in der Regel dürften diese wirtschaftlichen Aufgaben von Angestellten wahrgenommen werden. Tatsächlich hat sich deren Bedeutung in jüngerer Zeit, auch in den kommunalen Betrieben, ansehnlich verstärkt.[449] Trotzdem sind die Schlüsselstellungen noch immer den Beamten vorbehalten. Ihre unkündbaren Posten belasten die Betriebe (und mit ihnen die Gemeinde) mit erheblichen Fixkosten. Die intensive Nutzung der Arbeitskraft muß deshalb bestimmend für eine auf Kostenminderung bedachte Personalpolitik sein.[450]

---

449) Ihre starke Position erlaubt den Angestellten des öffentlichen Dienstes Forderungen nach einem Bewährungsaufstieg, d.h. einer Beförderungsmöglichkeit entsprechend der der Beamten zu stellen (vgl. Jörg Eckart: In der Sackgasse, Angestellte im öffentlichen Dienst fordern Bewährungsaufstieg, in: Die Zeit, Nr. 46 vom 12. November 1966, S. 40) oder nach beamtenähnlichen Versorgungsbezügen (vgl. Jörg Eckart: Eskalation der Versorgung, in: Die Zeit, Nr. 44 vom 28. Oktober 1966, S. 34; Walter Kannengießer: Versorgt wie die Beamten, in: FAZ, Nr. 251 vom 28. Oktober 1966, S. 35).

450) Einige weitere Überlegungen zur Personalpolitik finden sich im Abschnitt über die Führung der Regiebetriebe.

II. Der Wirtschaftsplan des verselbständigten Regiebetriebs

Während die Finanz- und Personalplanung der reinen Regiebetriebe Bestandteil der gemeindlichen Haushaltsplanung sind, vollziehen sich die Erfolgs-, Finanz- und Personalplanung der verselbständigten Regiebetriebe in, vom Gemeindeetat getrennten, betrieblichen Wirtschaftsplänen. Sie wurden erstmals bei öffentlichen Einzelwirtschaften eingeführt und erlangten im Eigenbetriebsrecht eine wegweisende gesetzliche Regelung, der auf freiwilliger Basis inzwischen eine Vielzahl besonders von Großunternehmungen der privaten Wirtschaft folgte. Gliederte sich deren Rechnungswesen nach den Richtlinien zur Organisation der Buchführung vom 11. November 1937 [451] in

1. Buchführung und Bilanz (Zeitrechnung),
2. Selbstkostenrechnung (Kalkulation, Stückrechnung),
3. Statistik (Vergleichsrechnung) und
4. Planung (Vorschaurechnung),

so umfaßt - abgesehen davon, daß die zu vergleichenden Gebiete begrifflich und zum Teil inhaltlich nicht ganz übereinstimmen [452] - das Rechnungswesen der Eigenbetriebe nach § 12 EigVO 1938 an erster Stelle den Wirtschaftsplan und des weiteren die Buchführung, den Jahresabschluß, den Jahresbericht und die Selbstkostenrechnung. Aus dieser Rangfolge wird ersichtlich, welche Bedeutung jeweils der Planung beigemessen wird.

Obwohl sich die kameralistische und die merkantile Planung in gewissen Grenzen insofern ähneln, als sie die gewünschte und vermutete Haushalts- bzw. Wirtschaftsgebarung der folgenden Rechnungsperiode zu veranschlagen suchen, unterscheiden sie sich im ganzen jedoch grundlegend voneinander: Einmal steht nämlich die politische Planvorgabe und der administrative Nachweis im Vordergrund, das andere Mal die ökonomische Richtschnur für eine zweckmäßige Betriebspolitik. So sehr die (kamerale) Haushaltsplanung für die verwaltungsmäßig zu bewältigenden Aufgaben genügen mag, so ungeeignet ist sie zur betrieblichen Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben. Ihnen wird nur eine (merkantile) Wirtschaftsplanung gerecht. Sie vollzieht sich für die "wirtschaftlichen Unternehmen" ohne eigene Rechtspersönlichkeit, d.h. für die Eigenbetriebe, sprich verselbständigten Regiebetriebe, im Erfolgs- und Finanzplan und in der Stellenübersicht.

---

451) RMBlfW S. 239.

452) Vgl. Karl Rosenkranz: Anpassung des Rechnungswesens gemeindlicher Eigenbetriebe an die EigVO 1938, Diss. Köln 1939, S. 10.

1. Der Erfolgsplan

a) Rentabilität als Planungsmaxime ?

Erfolgsplanung besagt betriebswirtschaftlich: Planung von Gewinn, von Aufwand-und-Ertrags-Gleichheit oder von Verlust. Eigenbetriebsrechtlich hingegen wird darunter tendenziell eine Gewinnplanung verstanden. Denn nach § 8 Abs. 5 EigVO 1938 soll "der Jahresgewinn des Eigenbetriebs als Unterschied der Erträge und Aufwendungen.... so hoch sein, daß außer den notwendigen offenen Rücklagen gemäß Abs. 4 mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird". Die vorgeschriebene Rücklagenbildung (sie hat nach § 8 Abs. 4 EigVO 1938 die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Eigenbetriebs zu garantieren), die die betrieblichen Erweiterungen über die Selbstfinanzierung ermöglichen soll, und die marktübliche Verzinsung, also eine Rendite, die sich an markt- und privatwirtschaftlichen Maßstäben orientiert, ziehen eine untere Grenze für die G e w i n n h ö h e. Trotz dieses innerhalb der Rentabilitätszone angestrebten Betriebsergebnisses kann die Rentabilität jedoch nicht als eigenbetriebliche Planungsmaxime angesehen werden.[453] Monetäres Ziel ist nicht eine möglichst hohe Verzinsung des investierten Kapitals, sondern ein a b s o l u t e r G e w i n n .[454] Zwar kann dieser Gewinn in Beziehung zum Eigenkapital gesetzt werden, zeigt dann den Erfolg im privatwirtschaftlichen Sinn und macht die Unterscheidung scheinbar hinfällig, aber dieses Rechenexempel beeinflußt nicht die hinter jenen Zahlen stehenden Vorstellungen. Anders als bei der nach Rendite strebenden Unternehmung, die den Mitteleinsatz (das Kapital) auf Mehrgeld bewirtschaftet, hat nämlich der Eigenbetrieb

---

453) Hier folgt der Verfasser der Meinung von Adolf-Friedrich JACOB (Betriebserhaltung kommunaler Eigenbetriebe, Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung, hrsg. von Erich Gutenberg, Wilhelm Hasenack, Karl Hax und Erich Schäfer, 20. Band, Köln und Opladen 1963, S. 7 ff.). Dieser kommt nach einer Auseinandersetzung mit den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu dem Ergebnis, daß de lege lata derartig einschneidende Bedingungen zu erfüllen sind, "ehe eine Renditenoptimierung zum Ziel der Betriebspolitik gemacht werden kann, daß das erwerbswirtschaftliche Prinzip nicht als Handlungsmaxime mit genereller Gültigkeit angesehen werden darf...." (ebenda S. 10). Nebenbei gesagt, spricht er dem Eigenbetrieb wegen dieses fehlenden Prinzips auch die Unternehmungseigenschaft ab. Anderer Ansicht, die allerdings unbegründet bleibt, ist Marcell PLOCHG (a.a.O., Sp. 1165).

454) Vgl. dazu Jürgen Hauschildt: a.a.O., S. 52.

(nachdem er die Aufgaben bzw. zu erbringenden Leistungen mit den erwarteten Kosten verglichen hat) den gewünschten Gewinn (im Idealfall!) in seine Erfolgsplanung aufzunehmen und die Soll-Aufwendungen mit den Soll-Erträgen abzustimmen. Maßgeblich für diese betriebliche Gewinnbudgetierung ist das im Rahmen der öffentlich-wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung gerechtfertigte Fiskalmotiv der Gemeinde.

Der Eigenbetrieb hat (wie weiter oben erwähnt laut § 72 Abs. 1 DGO 1935 in Verbindung mit § 1 EigVO 1938) einen "Ertrag" (korrekt: Einnahmen) etwa in Höhe der marktüblichen Verzinsung des ihm zugewiesenen (Eigen-)Kapitals für den Haushalt der Gemeinde abzuwerfen. Wie bedeutsam diese G e w i n n a u s s c h ü t t u n g als Quelle gemeindlicher Erwerbseinkünfte auch immer sein mag, die finanzielle Situation des Betriebs darf dabei nicht unberücksichtigt bleiben. Denn nur so läßt sich die letztlich der Gemeinde zugute kommende betriebliche Funktionsfähigkeit gewährleisten. Oberster Grundsatz der gemeindlichen und damit auch der regiebetrieblichen Vermögenswirtschaft ist die "Bestands- und Werterhaltung" [455]. Der Gefahr einer innergemeindlichen Vermögensverschiebung zu Lasten des abgesonderten Regievermögens begegnet § 7 Abs. 1 EigVO 1938, indem er ausdrücklich die r e g i e b e t r i e b l i c h e V e r m ö g e n s e r h a l t u n g betont. Diese programmatische Regel muß sehr weit ausgelegt werden. Das ist insbesondere für Zeiten gemeindlicher Finanznot erforderlich, wenn die Gemeinden ständig Mittel aus den Betrieben herauszuziehen versuchen, deren finanzielles Gleichgewicht stören und sie unter Umständen derart auspowern, daß die Schäden nur durch ungleich höhere Aufwendungen in späteren Jahren zu beseitigen sind. Um gegen solche "Übergriffe" gewappnet zu sein, darf sich die betriebliche Vermögenserhaltung nicht auf eine bloße Substanzerhaltung beschränken; sie hat ein betriebliches Wachstum und auch die künftige Ertragskraft zu umfassen und muß einer Kapitalerhaltung im weitesten Sinn entsprechen. [456] So gesehen ist

---

455) Wilhelm DUHMER (Das aktive Gemeindevermögen im allgemeinen, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 84) unter Berufung auf die §§ 60 und 63 DGO 1935 und die damit korrespondierenden landesgesetzlichen Neuregelungen.

456) Vgl. dazu Karl Hax: Die Substanzerhaltung der Betriebe, Köln und Opladen 1957, insbes. S. 16. Hingewiesen sei auch auf das dort angegebene umfangreiche diesbezügliche Schrifttum, ferner auf Fritz Sonderegger: Das Prinzip der Erhaltung der Unternehmung als Grundproblem der modernen Be-

nicht eine Bestandserhaltung (womöglich von überalterten oder leistungsschwachen Anlagen) sondern eine Werterhaltung notwendig. Diese muß Vorrang haben vor der Gewinnabführung an die Gemeinde.

Die eigenbetriebsrechtlichen Bestimmungen über die Erfolgsplanung sind wie das gesamte Eigenbetriebsrecht auf die "wirtschaftlichen Unternehmen" der Gemeinden zugeschnitten. Das gilt im besonderen für die Versorgungsbetriebe, die den Sollvorschriften über die Gewinnbudgetierung und die Vermögenserhaltung vollkommen zu folgen imstande sind. Dagegen können sie nur zum Teil von den Verkehrsbetrieben übernommen werden, weil es diesen oftmals sogar unmöglich ist, angemessene Rücklagen für Erweiterungsinvestitionen zu bilden, geschweige denn Gewinne einzuplanen und auszuschütten. Während das Eigenbetriebsrecht aber auch hier grundsätzlich Anwendung findet, dürfen sich die "nichtwirtschaftlichen Unternehmen", also neben den Anstaltsbetrieben die reinen Regiebetriebe, nicht auf diese Normen stützen.
Zwar können sich die Haushaltsbetriebe - erstmals durch § 82 Abs. 2 SchlHolGO, später auch durch § 98 Abs. 2 HessGO und § 69 Abs. 2 NrWfGO ausdrücklich gestattet - an die eigenbetrieblichen Maximen anlehnen, an eine Umwandlung dieser Betriebe in die Rechtsform des Eigenbetriebs kann jedoch grundsätzlich nicht gedacht werden. Dazu versperren in erster Linie die allzu eng an einer Gewinnerziehung anknüpfenden Vorschriften den Weg. F ü r d i e in der Hauptsache nach dem Kostendeckungs- oder Zuschußprinzip bewirtschafteten r e i n e n R e g i e b e t r i e b e besteht deshalb in der Regel [457] k e i n e A l t e r n a t i v e . Dennoch sollten sie neben ihrer finanzwirtschaftlich begründeten ordentlichen Haushaltsplanung die betriebswirtschaftlich zweckmäßige eigenbetriebliche Erfolgsplanung heranziehen. Damit ließe sich auch eine Übersicht über ihre Vermögensentwicklung verbinden.

b) Die Planung der Aufwendungen und Erträge

Die Höhe des erwarteten Ergebnisses hängt von der richtigen Einschätzung der Aufwendungen und Erträge ab. Dieser Gemeinplatz hat hier durchaus seine Berechtigung: Zugern versuchen nämlich die Gemeinden den betrieblichen Erfolg aus fiskalischem Interesse zu manipulieren, um einen für sie günstigen Gewinn-(wohl seltener Verlust-)Ausweis zu bewirken. Besonders anfällig sind dafür

---

triebswirtschaftslehre, Unternehmung und Betrieb, hrsg. von Alfred Walther, 30. Band, Bern 1950, insbes, S. 58.

Speziell die gemeindliche und gemeindebetriebliche Vermögenserhaltung behandeln Joachim Schönwandt: Die Eigenbetriebsverordnung, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1939, S. 125-130, insbes, S. 129 f.; Adolf-Friedrich Jacob: Wesen und Inhalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips für kommunale Eigenbetriebe, in: BFuP, 1960, S. 364-368; Richard Seeger: Die Erhaltung des Gemeindevermögens, in: Der Gemeindehaushalt, 1960, S. 228-232, Carl Ruberg; Vermögenserhaltung in Eigenbetrieben der Gemeinde, in: ZfbF, 1906, S.220-229.

457) Eine Ausnahme bilden die Berliner Gebührenanstalten (siehe weiter oben),

die vielfach ermessensmäßig anzusetzenden Positionen, wie die Abschreibungen und der innere Liefer- und Leistungsverkehr zwischen Betrieb und Gemeinde. Wichtig erscheint, daß nicht der Erfolg sie, sondern sie den Erfolg bestimmen. Er ist im Unterschied zum Überschuß bzw. Zuschußbedarf als dem Saldo der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung der Betriebshaushaltspläne die Differenz der auf die Periode zugerechneten Einnahmen (Erträge) und der auf die Periode zugerechneten Ausgaben (Aufwendungen). In den Erfolgsplan gehören beispielsweise nicht die (erfolgsunwirksamen) Tilgungen von Fremdkapital, wohl aber die für die Schulden zu zahlenden Zinsaufwendungen. [458] Der eigenbetriebliche Erfolgsplan ist nach § 14 Abs. 1 Satz 2 EigVO 1938 wie die Jahreserfolgsrechnung (§ 18 Abs. 6 EigVO 1938) zu gliedern, was den Vorteil hat, daß sich Veranschlagung (Planung) und Rechnungslegung (Rechnung) in allen Einzelposten miteinander vergleichen lassen.

Aus der Vermögensstruktur der kommunalen Betriebe - erinnert sei an ihre hohe Anlageintensität - resultiert ein verhältnismäßig großer Anteil an Unterhaltungs- und Abschreibungsaufwendungen. Sie finden sich im verbindlich vorgeschriebenen Formblatt für die Jahreserfolgsrechnung für Versorgungs(eigen)betriebe [459] unter der Gruppe Betriebsaufwand bzw. Finanzaufwand [460]. Der angemessene Ansatz des U n t e r h a l t u n g s a u f w a n d e s dient dazu, die Anlagen [461] in ihrer Leistungsfähigkeit zu er-

---

458) Soweit die Tilgungszahlen zu den Aufwendungen gezählt werden (wie in Rheinland-Pfalz) sind sie als Abschreibungssurrogate anzusehen. Diese Verquickung von administrativen und ökonomischen Überlegungen ist aber nicht zu empfehlen, denn die (häufig progressiv gestaffelten) Amortisationen können je nach der Laufzeit der Schulden und der Art der Tilgungsbedingungen entweder höher oder niedriger als die (im allgemeinen linear oder degressiv verlaufenden) Abschreibungen sein.

459) Siehe § 18 Abs. 6 EigVO 1938. Ergänzend zum Eigenbetriebsrecht gelten für den Jahresabschluß, bestehend aus Jahresbilanz und Jahreserfolgsrechnung, die Vorschriften des AktG 1965. Das bedeutet z.B., daß für die Verkehrs(eigen)betriebe die aktienrechtlichen Formblätter zugrunde zu legen sind. § 149 AktG 1965 verweist seinerseits außerdem auf die Gültigkeit der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und auf die Buchführungsvorschriften der §§ 38 bis 47 a HGB.

460) Daneben werden noch Geschäftsaufwand und außergewöhnlicher Aufwand unterschieden. Die Ertragsseite wird ebenso in Betriebs-, Geschäfts-, Finanz- und außergewöhnlicher Ertrag gegliedert.

461) Es kommen im Elektrizitätswerk in Betracht: Anlagen der Erzeugung, Speicherung, Umspannung, Umformung und Verteilung; im Gaswerk: Anlagen der Erzeugung, Speicherung, Verdichtung,

halten. Als angemessen sind die aus der Erfahrung mehrerer Jahre gewonnenen Durchschnittssätze anzusehen, die auf die Anschaffungs- und Herstellungskosten bezogen werden.[462] Anders als der "laufende Aufwand (Betriebskosten)" - um in der Terminologie des Formblattes zu sprechen -, der sich unmittelbar auf das Erzeugnis erstreckt, ist der Unterhaltungsaufwand auf die Erzeugungs- bzw. Gewinnungs- einschließlich der Speicheranlagen und auf die Anlagen für die Verteilung gerichtet.[463] Um zu einer umfassenden Beurteilung der Anlageunterhaltung (und damit auch der Anlageerhaltung) zu gelangen, muß - wie Günter GOLL zurecht feststellt[464] - zum Unterhaltungsaufwand noch der A b s c h r e i b u n g s - a u f w a n d hinzukommen. Grundlage für letzteren ist die voraussichtliche Nutzungsdauer des Gegenstandes im Betrieb. Nach dieser sogenannten betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer wird die Höhe der Abschreibungssätze geschätzt.[465] Das hat unabhängig von der

---

Druckregelung und Verteilung; im Wasserwerk: Gewinnungs-, Pump-, Speicherungs- und Regleranlagen im Netz sowie Verteilungsanlagen.

462) Vgl. Friedrich Zeiß: Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe u.bes.Berücks. der NRWEigVO , 2. Aufl., Stuttgart 1962, S. 180 f. Er geht auch ein auf die Unterscheidung von Unterhaltungsaufwand und aktivierungspflichtigen Aufwendungen für Erneuerung.

463) Auf die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen laufendem und Unterhaltungsaufwand weist Hans WIRTH (a.a.O., S. 59 ff. und 64) hin. Zum laufenden Aufwand gehören z.B. Löhne und Gehälter des beim Erzeugungsprozeß beschäftigten Personals, der Verbrauch an Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen einschließlich der Leistungen und Lieferungen der Betriebszweige untereinander (§ 24 Abs. 2 EigVO 1938). Der Unterhaltungsaufwand setzt sich zusammen aus den Instandhaltungslöhnen, dem Materialverbrauch und etwaigen Aufwendungen für Fremdleistungen. Die gewünschte Aufteilung wird nur dort zu verwirklichen sein, wo eine tiefgegliederte Kontensystematik es gestattet, in der Regel also in größeren Betrieben.

464) Günter Goll: Vom Aktiengesetz abweichende Vorschriften für den Jahresabschluß der öffentlichen Versorgungsbetriebe (Eigenbetriebe), Diss. Berlin 1942, S. 78.

465) Die korrekte Bemessung der Abschreibungen sollen Richtsätze erleichtern, die zumeist von den Finanzbehörden für Zwecke der Besteuerung aufgestellt worden sind (siehe z.B. Richtsätze für die öffentliche Energie- und Wasserversorgung, Richtsätze für Wasserkraftanlagen und Wasserbauten, Richtsätze für Straßenbahnen, alle abgedruckt bei Friedrich Zeiß: Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe u.bes. Berücks. der NRWEigVO , 2. Aufl., Stuttgart 1962, S. 411-417).

Siehe ferner die von Kurt FICHTNER (in Hans Winckelmann: Vermögensrechnung, a.a.O., Anhang 3, S. 1-9) zusammengestellten Abschreibungstabellen für gemeindliche Anlagen und Gegenstände.

eigenbetrieblichen Ertragslage zu geschehen, denn in dem die Erfolgsmanipulierung einschränkenden § 19 Abs. 2 Satz 5 EigVO 1938 heißt es: "Bei der Festsetzung der Abschreibungssätze darf auf das Jahresergebnis des Eigenbetriebs und auf den Zuschußbedarf der Gemeinde keine Rücksicht genommen werden". Das bedeutet einerseits, daß bei guter Ertragslage nicht höher und in finanziell angespannten Wirtschaftsjahren nicht niedriger abgeschrieben werden darf und daß es andererseits verboten ist, die Abschreibungen je nach dem Soll der betrieblichen Gewinnabführung oder gemeindlichen Verlustübernahme zu veranschlagen. Hinsichtlich dieser spezifisch hohen Anlageaufwendungen zeigt sich damit ein Planungsstil, der unabhängig von finanz-(haushalts-)wirtschaftlichen Erfordernissen der Gemeinde den betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten des Betriebes gerecht wird. Dies wird durch eine Art fiktiver Autonomie des Organs gegenüber seinem Träger erreicht.
Eine ähnliche Fiktion liegt im Zusammenhang mit der Zahlung der K o n z e s s i o n s a b g a b e vor, die übrigens weder eine Eigenkapitalverzinsung noch eine Gewinnausschüttung sondern einen betrieblichen Aufwand [466] darstellt. Obwohl eine juristische Trennung und daher der Abschluß von privatrechtlichen (Konzessions-)Verträgen zwischen Gemeinde und Eigenbetrieb nicht möglich ist, müssen die Eigenbetriebe im Rahmen einer fiktiven selbständigen Erfolgsplanung (und Erfolgsrechnung) die Konzessionsabgabe veranschlagen (und leisten). Damit werden diese Kommunalbetriebe den branchengleichen Unternehmen der privaten Wirtschaft unterschiedslos gegenübergestellt, erlauben zwischenbetriebliche Vergleiche der Wirtschaftlichkeit (und gegebenenfalls der Rentabilität) und erbringen obendrein Einnahmen für den Gemeindehaushalt.

Eine ordnungsmäßige regiebetriebliche Erfolgsplanung verlangt einen leistungsgerechten Ausweis sämtlicher Aufwendungen und

---

466) Dieser betriebliche Aufwand erscheint in der Gruppe Finanzaufwand unter "Abgaben an die Eigentümer-Gemeinde" und zwar als Wegeunterhaltungs-, sonstige Wege- und Betriebs- oder als sonstige Abgaben.
Fraglich ist, ob die als Aufwand zu qualifizierende Konzessionsabgabe neben der das Eigenkapital verzinsenden Dividende als an die Gemeinde zu zahlende betriebliche R e n t e bezeichnet werden kann - wie das Viktor von LEYDEN (Kommunale Wirtschaftsbetriebe und ihr Verhältnis zur öffentlichen und privaten Wirtschaft, Berlin 1933, S. 17) tut.

Erträge, also auch der V o r g ä n g e d e s i n n e r e n L i e f e r - u n d L e i s t u n g s v e r k e h r s . Dies ist keineswegs selbstverständlich; vielmehr wurde früher öfters darauf verzichtet, sogenannte Gratislieferungen [467] z.B. in Gestalt von kostenloser Straßenbeleuchtung oder zinslosen Darlehen in die Soll-(und Ist-)Rechnung aufzunehmen. Die ohnehin fließende Grenze zwischen gemeindlichem Haushaltsplan und betrieblichem Erfolgsplan verschwamm damit vollständig. Aus finanzwirtschaftlichen oder auch bloß aus optischen Gründen überschnitten sich die Rechnungs- und Verantwortungsbereiche von Gemeinde und Betrieb. Angesichts dieser unökonomischen Wirtschaftsgebarung ordnete § 8 Abs. 2 und 3 EigVO 1938 folgerichtig die korrekte Verrechnung von angemessenen Vergütungen für die gegenseitigen "Leistungen, Lieferungen und Leihgelder" an. Dazu zählen unter anderem auch die gemeindlichen Verwaltungshilfen, also die Rechtsberatung, Schuldenverwaltung und Personalbetreuung und die betrieblichen Dienste, wie Reparaturen, Transporte usw. Für die Angemessenheit der "Verwaltungskostenbeiträge" bzw. des "Ersatzes durch Hoheitsverwaltung" gibt es keine Regeln. Grundsätzlich sollten die Selbstkosten, im Falle der eigenbetrieblichen Planrechnung einschließlich eines adäquaten, die marktübliche Kapitalverzinsung berücksichtigenden Gewinnzuschlags gefordert werden.[468] Schwierigkeiten dürfte die Kostenrechnung den Verwaltungen bereiten. Hier werden wahrscheinlich nur grobe Schätzungen in Betracht kommen. Stets sollte jedoch die Angemessenheit der Vergütungen nachzuweisen sein. Dadurch würden die Eigenbetriebe verschont, überhöhte Aufwendungen ansetzen zu müssen, die den Gemeinden zwar unversteuerte Einnahmen verbürgen, aber auch die

---

467) Vgl. Erich Thieß: Die EigVO 1938 als Grundlage für die Organisation und die Wirtschaftsführung der Gemeindebetriebe, in: ZfhF, 1939, S. 9; Konrad Mellerowicz: Öffentliche Betriebe, Wesen, Betätigungsgebiete und Formen, in: ZfhF, 1942, S. 95.

468) Soweit Leistungen auch an Dritte aus Wettbewerbsgründen zu Selbstkosten oder darunter abgegeben werden müssen, sollten Gemeinde bzw. Betrieb denselben Anspruch besitzen. Diese Art M e i s t b e g ü n s t i g u n g wäre notwendig, damit sich nicht jene Dritte in den inneren Liefer- und Leistungsverkehr zu Preisen einschalten können, die eventuell noch unter den normalen kostendeckenden Verrechnungsbeträgen liegen.

Zu den Verrechnungsvorschlägen im einzelnen siehe das bei Friedrich ZEISS (Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe u.bes.Berücks. der NRW EigVO, 2. Aufl., Stuttgart 1962, S. 191) angeführte Schrifttum; ferner Karl Rosenkranz: a.a.O., S. 45.

betrieblichen Gewinne schmälern und den Gewinnausweis trüben. Beträge, deren Angemessenheit nicht nachgewiesen werden kann, sind bei Elektrizitäts- und Gaswerken ohnehin nach § 6 KAE preisrechtlich untersagt. Steuerrechtlich werden sie bei allen Eigenbetrieben als verdeckte Gewinnausschüttung laut § 6 KStG 1965 dem steuerpflichtigen Gewinn zugerechnet.
Summa summarum zeigt sich auch hier, daß der verselbständigte Regiebetrieb wie ein vergleichbarer Fremdbetrieb behandelt wird.

Wollte man die Sollvorschriften über die Gewinnbudgetierung bis ins einzelne erfüllen und entspräche die Veranschlagung der Aufwendungen allen betriebswirtschaftlichen Erfordernissen, insbesondere den Grundsätzen ordnungsmäßiger Bewertung, dann bliebe für die Gestaltung der Erträge nur eine schmale oder (rein theoretisch!) gar keine Bandbreite. Dieses in der Praxis wohl kaum vorkommende Ideal scheint vom betrieblichen Standpunkt aus aber wert angestrebt zu werden, da es in zweckmäßiger Weise für die Erhaltung des Betriebs und dessen Funktionsfähigkeit sorgt, unabhängig von gemeindlichen "Subventionen" und ihren distributiven Wirkungen. Die die Erträge vorwiegend bedingenden Tarife würden dann frei von jeglicher Willkür in äußerst engen Grenzen festgesetzt werden. Soweit aus sozialer Rücksicht gewisse Tarifherabsetzungen notwendig wären, müßten die Erlösschmälerungen von der Gemeinde vergütet werden, wobei dann die erwähnte Distribution nicht zu verhindern ist und zum Beispiel Fernwärmebezieher über die Gewinnablieferung des Heiz(kraft)werks die Einrichtungen für den ausnahmslos verlustreichen Schüler- und Berufsverkehr erhalten. Der Ansatz von aufwand- und (in gebotenem Umfang) "gewinndeckenden" Erträgen ist freilich äußerst schwierig, da neben den Einkünften aus tariflichen Entgelten auch die Einnahmen aus dem Absatz an die Gemeinde, dem Verkauf von Neben- (häufig Kuppel-)Produkten und aus anderweitigen Geschäften (Vermietung, Verleih, Vermögensveräußerung) zu beachten sind. Da d i e t a r i f a b h ä n g i g e n V e r k a u f s e r l ö s e aber den Hauptanteil an den Erträgen ausmachen, kommt der Bemessung dieses geldlichen Gegenwertes der eigentlichen betrieblichen Leistung die größte Aufmerksamkeit zu. Dieser Betriebsertrag ist jedoch keine monolithische Größe, sondern die Summe aus Einnahmen aus oftmals gleichzeitig nebeneinander bestehenden Tarifsystemen, wie Einheits-, Zeit-, Zonen-, Teilstrecken-, Pauschal- und Staffeltarif. Außer den Tarifabnehmern

sind noch die Vertrags- oder Sonderabnehmer zu berücksichtigen. Sind darüber hinaus noch konjunkturelle Einflüsse in die Tarifgestaltung einzubeziehen, wird vollends klar, daß trotz der infrastrukturellen Bedeutung des Angebots und einer vielfach unelastischen Nachfrage, zahlreiche Imponderabilien die Erträge zu bestimmen in der Lage sind. Die gewünschte Ertragsplanung trifft somit auf erhebliche Hindernisse. Da die Bemessung der Erträge überdies auch von den Investitionen und ihren Aufwendungen abhängt, läßt sich eine erfolgreiche Erfolgsplanung nur im Zusammenwirken aller dieser Faktoren realisieren.

c) Betriebliches Ergebnis und öffentlicher Erfolg

Eigenbetriebliche Planungsmaxime ist also grundsätzlich nicht das Streben nach R e n t a b i l i t ä t, das heißt nach einer möglichst günstigen Beziehung zwischen dem zu erzielenden Gewinn und dem einzusetzenden Kapital. Das schließt nicht aus, daß in Ausnahmefällen auf eine optimale Gewinnerzielung hingewirkt werden kann. In der Regel dürfte jedoch für die verselbständigten Regiebetriebe lediglich eine kapitalerhaltende Bewirtschaftung in Frage kommen. Diese oberste monetäre Zielsetzung wird aber - soweit der Betrieb nicht aus rein fiskalischen Motiven geführt wird - noch von der öffentlich-wirtschaftlichen Betriebsaufgabe überragt. Durch sie erlangt die Erhaltung des Kapitals ja erst ihren Sinn.
Die im gemeinen Interesse zu erbringende betriebliche Leistung ist dann von (öffentlichem) Erfolg, wenn sie produktiv ist. P r o d u k t i v i t ä t als "die Ergiebigkeit (Einträglichkeit) eines Wirtschaftsgebildes für den Zweck eines ihm ü b e r geordneten Wirtschaftsgebildes, in das es (mit anderen) eingegliedert ist" [469] bedeutet für den Kommunalbetrieb dessen Leistung zum Wohle der Gemeinde. Im Unterschied zu privatwirtschaftlich geführten gemeindlichen Unternehmungen läßt sich der von Regiebetrieben gestiftete gemeinwirtschaftliche Nutzen nur mittelbar feststellen. Denn wie sollte der mit ihnen beabsichtigte wirtschafts- oder sozialpolitische Erfolg bzw. Mißerfolg direkt ge-

469) Der von Walter WEDDIGEN (Theoretische Volkswirtschaftslehre als System der Wirtschaftstheorie, 3. Aufl., Berlin 1964, S. 39) definierte wirtschaftstheoretische Grundbegriff Produktivität gilt für die Volks- und Betriebswirtschaftslehre gleichermaßen. Vgl. dazu im einzelnen auch Walter Weddigen: Theorie des Ertrages, Jena 1927.

messen werden können? Es wird beispielsweise die "Ergiebigkeit" einer zur verkehrsmäßigen Erschließung eines abgelegenen Stadtteils gebauten Straßenbahn insoweit zu bejahen sein, als dadurch Standortnachteile für die Bevölkerung beseitigt, Arbeit und Zeit gespart sowie die ansässigen Gewerbe belebt werden und eine quantitative Zunahme von deren Produktion auf der Hand liegt. Die Produktivität der Straßenbahn steht also in diesem Falle außer Zweifel; eine zahlenmäßige Aussage ist in gewissem Umfang über den Umweg der Rentabilitätssteigerung der Privatwirtschaften ("Umwegsrentabilität" [470]) möglich. Eine mittelbare Messung kann aber auch mit Hilfe der sog. technischen Produktivität erreicht werden, indem man als gemeinwirtschaftlichen Nutzen die Mengen der regiebetrieblich produzierten Sachgüter auffaßt und so die Produktmenge als Kriterium heranzieht. Die technische Produktivität stellt dann den Quotienten aus Mengenertrag und Mengenaufwand dar. [471] Genau genommen ergibt sie sich durch Bezugnahme des Sachertrages bzw. der Leistung auf eine Einsatzeinheit, und zwar als Produktmenge je Arbeitsstunde (Arbeitsproduktivität) oder als (mengenmäßiger) Ernteertrag je Hektar Boden (Flächenproduktivität). Dadurch wird freilich die Produktivität im wirtschaftlichen Sinne, d. h. die ökonomische Leistung des Betriebs für die Umwelt, nicht vollständig erklärt. Diesen Erfordernissen können nur die die Methoden privatwirtschaftlicher Erfolgsermittlung anwendenden Unternehmungen genügen. Sie vermögen das Verhältnis von Produktionswert (den der Markt vergütet) zum Kapitaleinsatz (Wertproduktivität) anzugeben oder die Wertschöpfung, die aus der über die Brutto-Erfolgsrechnung gewonnenen Wertschöpfungsrechnung abgeleitet wird und mittels des value added (Nettoproduktionswert), des hinzugefügten Wertes, die Produktivität exakt errechenbar macht.
Unabhängig von Rentabilität und Produktivität ist stets nach dem Grundsatz der Ö k o n o m i t ä t (im Sinne der technischen Rationalität Wilhelm RIEGERs [472]) zu verfahren. Geltungskraft und Anwendungsbereiche des wirtschaftlichen Prinzips bleiben vom

---

470) Anton Tautscher: Die öffentlichen Unternehmen und ihre wirtschaftspolitischen Aufgaben, in: ZfdgSt.wiss., 1953, S. 419; derselbe: Die Öffentliche Wirtschaft, Berlin 1953, S. 79 f.

471) Vgl. auch die von der OEEC (Terminology of Productivity, Paris 1952) veröffentlichte, ähnlich lautende Definition der Produktivität.

472) Wilhelm Rieger: a.a.O., S. 60 ff.

betrieblichen Ergebnis und vom öffentlichen Erfolg unberührt, allein seine Folgewirkung ist für privatwirtschaftlich und gemeinwirtschaftlich geführte Betriebswirtschaften - wie Ludwig MÜLHAUPT feststellt [473] - verschieden. Erstere trachten nach einer maximalen Differenz zwischen Aufwand und Ertrag, letztere suchen (oder sollten suchen!) einen bestimmten Ertrag mit geringstem Aufwand zu erreichen. Diesen vielfach nicht leistungsgerecht meßbaren Ertrag haben Ökonomität und Produktivität gemein, er verknüpft sie sogar, wenn der betriebliche Ertrag (die betriebliche Leistung) dem öffentlichen Erfolg (der Gesamtwohlfahrtssteigerung) dient.

Dennoch ist zwischen Rentabilität, Ökonomität und Produktivität begrifflich strikt zu unterscheiden, und das obwohl einerseits eine Tätigkeit auf lange Sicht betrachtet nur dann rentabel sein kann, wenn sie zugleich produktiv ist, zum anderen "Unrentabilität als Dauerzustand sehr leicht den Keim der Unwirtschaftlichkeit und Unproduktivität in sich birgt" [474]. Es ist ohne weiteres einzusehen, daß ein Betrieb rentabel, wirtschaftlich und produktiv sein kann oder diese Eigenschaften nur zum Teil besitzt oder überhaupt nicht, d.h. unrentabel, unwirtschaftlich und unproduktiv ist.

Während die privatwirtschaftlich geführten Unternehmungen zuvörderst nach Rentabilität streben und nur aus diesem Grund einen möglichst kostengünstigen Marktbeitrag zu leisten gewillt sind, sollten die gemeinwirtschaftliche Aufgaben wahrnehmenden Betriebe auf eine maximale Produktivität (nach außen) und auf eine optimale Ökonomität (im Inneren) drängen. Gerade letztere müßte Richtschnur eines jeden Kommunalbetriebs sein, auch wenn er eine Mischform zwischen den beiden Grenzfällen (nämlich nur Rentabilität oder nur Produktivität) darstellt und für ihn die Duplizität von Gewinnerzielung und Aufgabenerfüllung bzw. von Gewinn- und Leistungsziel gilt.

2. Der Finanzplan

Erfolgsplan und Finanzplan berühren sich insoweit, als der

---

473) Ludwig Mülhaupt: Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Gemeindewirtschaft und die Problematik ihrer Messung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1941, S. 97 ff. Siehe ferner: Heinrich Acker: Wirtschaftlichkeitsmessung in Betrieben der Gemeinwirtschaft, in: Der Wirtschaftsprüfer, 1950, S. 6-8.

474) Alfred Krimmel: a.a.O., S. 104.

Erfolgsplan die "betriebsautonomen Mittel" [475] ausweist, die dem Betrieb für Investitionszwecke zur Verfügung stehen. Neben den vorhandenen oder zu beschaffenden Deckungsmitteln enthält der Finanzplan auch die (benötigten) Mittel des Kapitalbedarfs. Da es sich bei den verselbständigten Regiebetrieben um anlageintensive Betriebe handelt (bei denen also das Umlaufvermögen eine untergeordnete Rolle spielt), schreibt das Eigenbetriebsrecht zweckmäßigerweise vor, daß nur die Finanzierung von Anlageänderungen (Ersatz, Erweiterungen, Neubau, Anlageveräußerungen) in den Finanzplan aufzunehmen ist (§ 15 Abs. 1 EigVO 1938). Insofern ist der Finanzplan in erster Linie ein B a u p l a n und wegen der Bedeutung der Darlehen auf der Einnahmenseite zugleich ein K r e d i t p l a n . Beide bedingen einander und dürfen nicht isoliert gesehen werden. Die Bau- bzw. Investitionsplanung bildet zwar die Grundlage für die Kredit- und Finanzierungsplanung, letztere beeinflußt aber wieder erstere durch die finanziellen Möglichkeiten und Grenzen. Selbst das für jede Investitionsplanung maßgebende Auswahlkriterium, nämlich das Streben nach Wirtschaftlichkeit, ist nur im Zusammenwirken mit der finanziellen Seite relevant, denn von ihr hängt es ab, ob [476] das Vorhaben realisierbar ist, der Betrieb liquide bleibt usw. Ungeachtet dieser "gegenseitigen Planbeeinflussung" [477] besteht ein bestimmter Bedarf nach lebenswichtigen Lieferungen und Leistungen, den die Kommunalbetriebe irgendwie zu befriedigen verpflichtet sind.

a) Die Investitionsplanung

Um den gemeindebürgerlichen Bedarf und damit den Kapitalbedarf für die erforderlichen betrieblichen Investitionen festzustellen, müssen zunächst Informationen gewonnen werden über die Ein-

---

475) Der in diesem Zusammenhang von Kurt BERGMANN (Unternehmungsformen in der kommunalen Energieversorgung, Schriftenreihe des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität Köln, hrsg. von Theodor Wessels, 4. Band, München 1957, S. 76) gebrauchte Begriff Eigenmittel ist mißverständlich, da es sich hier (vom ökonomischen Standpunkt aus) nicht um Mittel der Eigenfinanzierung sondern der Selbstfinanzierung handelt.

476) Weitere zu beachtende Nebenbedingungen nennt Karl Siegfried SCHUMACHER (Moderne Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Vorbereitung von Investitionsentscheidungen, in: Aktuelle Fragen der Wirtschaftlichkeit aus Kommunalwirtschaft und -verwaltung, Gedenkschrift für Peter van Aubel, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, Stuttgart und Köln 1964, S. 43 ff.).

wohnerzahl, die Verbraucherstruktur (Abnehmergruppen wie Industrie, Gewerbe, Privathaushalte; soziale Schichtung, Einkommensverhältnisse, Lebenshaltung und Geräteausstattung; Entnahme- und Benutzungsgewohnheiten) und ihre Konsumdichte, beispielsweise bezogen auf die Flächeneinheit oder auf die Länge der Versorgungsleitungen oder Schienennetze. Diese G e m e i n d e b e v ö l k e r u n g s - u n d - g e b i e t s a n a l y s e gibt Aufschluß über den augenblicklichen Stand und erlaubt bei längerer Beobachtung Trendberechnungen über die zukünftigen Bedürfnisse. Der systematisch untersuchte zu erwartende Bedarfszuwachs ist seinerseits Voraussetzung für die Prognostizierung des Investitionsbedarfs. Dabei ist stets zu berücksichtigen, daß die (namentlich im Wege der Extrapolation gefundenen) Daten nur Anhaltspunkte abgeben und erheblichen Marktveränderungen (zu denken wäre an den Konkurrenzeinbruch des Heizöls in die Gasversorgung [478]) unterliegen können. Gegenüber solchen Entwicklungen muß jede Planung mehr oder weniger kapitulieren. Allerdings kann das Risiko der Planung vermindert werden, indem man die auf das Versorgungsgebiet beschränkten Analysen durch globale Analysen ergänzt; das heißt Diagnosen über die gesamtwirtschaftliche Situation, etwa die Wettbewerbssituation in der Energiewirtschaft, einbezieht.

In diesem Stadium betrieblicher Finanzplanung unterscheiden sich die Kommunalbetriebe überhaupt nicht von den vergleichbaren privaten Unternehmen; sie haben die gleichen Schwierigkeiten zu überwinden und bedienen sich der gleichen Methoden. Zum Teil läßt sich das auch noch für die I n v e s t i t i o n s b e d a r f s p r o g n o s e behaupten und zwar solange, bis sie in den Entscheidungsprozeß für die einzelwirtschaftlichen Investierungen einmündet. Dann zeigt sich nämlich, daß die Unternehmungen der privaten Wirtschaft (z.B. ein privates Elektrizitätswerk) regelmäßig auf den Bau von sozial wünschenswerten, aber unrentablen Anlagen verzichten. Mit anderen Worten: aus dem prognostizierten Investitionsbedarf wählt die Privatunternehmung nur die ihr genehmen Investitionen aus. Die Vorhersage des Investitionsbedarfs, die der (obigen) Grundlagenanalyse folgt, ist in erster Linie eine

---

477) Erich Potthoff und Heinz Bolsenkötter: a.a.O., S. 48.

478) Welche Bedarfsverschiebungen sich aus der Erdgasversorgung ergeben, wird bereits deutlich, wenngleich die Auswirkungen noch nicht in vollem Umfang abzusehen sind.

technische Angelegenheit; die Marktforschung wird hier nicht tätig [479], sie hat lediglich ihre Ergebnisse aus den vorangegangenen Untersuchungen zu präsentieren. Die Erfassung dieser und aller weiteren analytischen Informationen sowie der physikalisch-technischen und funktionellen Besonderheiten [480], die wie den meisten Kommunalbetrieben auch den verselbständigten Regiebetrieben eigentümlich sind, stellt den Ausgangspunkt dar für die Verarbeitung der Daten und ihre Umsetzung in Richtung auf den zu ermittelnden Investitionsbedarf. Eine derart verstandene Prognose erstreckt sich zwangsläufig über längere Zeiträume und wird sich in einer Art Investitionsbedarfsplan niederschlagen.

In einem Elektrizitätswerk enthält der sog. technische Voranschlag vor allem den Hoch- und Tiefbau, Maschinen-, Fernleitungs- und Kabelnetzbau. Die richtige Dimensionierung dieser umfangreichen Anlagen muß sehr sorgfältig vorgenommen werden, da im Falle ihrer Verwirklichung nicht nur die Ausgaben für die Investitionen zu bestreiten sind, sondern die Erfolgsrechnungen kommender Jahre auch mit (dann weitgehend unbeeinflußbaren) festen Kosten, wie Abschreibungen, Unterhaltungsaufwendungen, Zinsen, Betriebs- und Verwaltungskosten, belastet werden. Andererseits ist zu bedenken, daß die Kapazität mit Netzverlusten rechnen und bei Störungen Notreserven besitzen muß, daß sie weiter der Spitzenbeanspruchung gerecht werden und über genügend Zukunftsreserven verfügen muß.

Dem Investitionsbedarf können die Betriebe aus finanziellen Gründen in der Regel nur teilweise nachkommen. Sie sind deshalb gezwungen, aus der Vielzahl der projektierten Objekte eine Auswahl zu treffen. Das geschieht mit Hilfe der W i r t s c h a f t l i c h k e i t s r e c h n u n g. Sie gibt mengen- oder wertmäßig an, welches Objekt wirtschaftlicher arbeitet, d. h. wessen Einsatz-Ausbringungs- oder Kosten-Leistungs-Verhältnis am günstigsten abschneidet. Da die wertmäßige Erfassung der Leistung

---

479) Diese ausdrückliche Feststellung erscheint dem Verfasser wichtig, weil er die Ansicht, die Marktforschung habe als Mittel der Investitionsplanung den zukünftigen Investitionsbedarf festzustellen, nicht teilt (vgl. z.B. Alfred Reithmeier: Die Investitionsplanung der Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Diss. Nürnberg 1960, S. 19 f.). Richtig ist hingegen, daß sie z. B. den zukünftigen Strombedarf zu erforschen hat, während sie den daraus resultierenden Bedarf an Investitionen wohl kaum zu planen in der Lage ist.

In diesem Zusammenhang sei noch erwähnt, daß in der kommunalen Wirtschaft von der Marktforschung viel zu wenig Gebrauch gemacht wird.

Die Probleme der Strombedarfsprognose behandelt grundlegend Kurt RÖHRICHT (Mittelfristige Bedarfsprognose in der Versorgungswirtschaft, dargestellt am Beispiel der kommunalen Stromversorgung, Fachschriften zur Gemeindeprüfung und Gemeindeberatung, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, Stuttgart und Köln 1966).

oftmals schwierig sein kann - als Leistungswert ist der Erlös bei abgesetzten Produkten oder ein Kostenwert bei noch im Betrieb befindlichen "Fabrikaten" zu verrechnen -, wird zumeist auf die Mengenbeziehung zurückgegriffen. Die verschiedenen Ergebnisse werden miteinander verglichen, interpretiert und die Entscheidung herbeigeführt. Im Investitionsplan spiegelt sie sich wider.

Nach § 15 Abs. 2 EigVO 1938 hat er die Investitionsausgaben für jedes Vorhaben getrennt zu veranschlagen, wobei die Ausgabenansätze nach Anlageteilen und Ausgabearten zu gliedern und zu begründen sind. Insbesondere hat er anzugeben, welcher Anteil auf Erneuerungen, Erweiterungen und Neuanlagen entfällt. So zeigt der Investitionsplan beispielsweise, wann und wo und in welcher Ausstattung das Elektrizitätswerk die Hochspannungsleitung, das Umspannwerk, das Mittelspannungsnetz, die Trafostationen und das Niederspannungsnetz installiert, ob es einen Direkt- oder Stufenausbau bestehender Einrichtungen beabsichtigt usw. Die Ausgabenansätze für die Anlageänderungsvorhaben sind übertragbar. Eine Deckungsfähigkeit ist dagegen nicht vorgesehen.

Die getroffene Entscheidung basiert aber nicht nur auf Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, sondern muß sich auch nach der Einmal- und laufenden Finanzierung der Anlagen bzw. nach der Dekkung des (vielfach mittels Kostenvoranschlägen bestimmten) Kapitalbedarfs richten. Das soll nicht heißen, daß der Kommunalbetrieb nur dort investiert, wo sich die Finanzierung "lohnt"; das würde mit seiner öffentlich-wirtschaftlichen Aufgabenstellung unvereinbar sein. Aber soweit diese dominiert, muß die Wirkung von Finanzierung und Investierung eingehend untersucht werden. Dem hat die Finanzplanung Rechnung zu tragen, die neben der Investitionsplanung aus der Finanzierungsplanung besteht.

b) Die Finanzierungsplanung

Anders als die Investitionsplanung, die grundsätzlich nur die Ausgaben für Anlageänderungen berücksichtigt und damit gewöhnlich nicht über den eigenbetriebsrechtlich gewünschten Mindestinhalt hinausgeht, beschränkt sich die regiebetriebliche Finanzierungsplanung nicht auf die gesetzliche Minimalforderung; sie bringt regelmäßig mehr als die bloße Darlegung der "voraussehbaren Einnahmen.... aus der Kreditwirtschaft des Eigenbetriebs" [481]

---

480) Siehe hierzu die Ausführungen im ersten Teil der Arbeit, insbesondere das Kapitel über die Infrastruktur und die besondere Marktsituation sowie die Betrachtung der besonderen Aufgabenstellung gemeindlicher Betriebe.

481) § 15 Abs. 1 EigVO 1938.

("Kreditplan") und enthält vor allem die von seiten Dritter oder von der Gemeinde stammenden Zuschüsse zum Eigenkapital sowie die vornehmlich aus den Abschreibungen oder dem Gewinn selbstfinanzierten Beträge.[482] Sie offenbart also, inwieweit die Vorhaben aus Fremdmitteln finanziert werden sollen oder dafür eigene oder betriebsautonome Mittel zur Verfügung stehen. Diese nach den Kapitalquellen gegliederte (traditionelle) D r e i t e i l u n g erweist sich als einigermaßen geeignet für die Unterscheidung der regiebetrieblichen Finanzierungsarten, wenngleich sie nicht allen Ansprüchen gerecht zu werden vermag. Denn die juristisch orientierte Einteilung in Fremd-(Kredit-) und Eigenfinanzierung subsumiert nicht die, juristisch der letzteren angehörende, auf ökonomischen Merkmalen beruhende Selbstfinanzierung, klammert sie vielmehr aus und läßt sie quasi als Appendix daneben gelten. Aber auch die namentlich von Wilhelm HASENACK vorgeschlagene Z w e i t e i l u n g[483] in Außenfinanzierung, die die Fremd(kapital)finanzierung und die Eigen-(Einlagen-)finanzierung umfaßt, und Innenfinanzierung, die in erster Linie die Selbstfinanzierung beinhaltet, erfüllt nicht alle Anforderungen. Dieses an die wirtschaftliche Herkunft der Mittel anknüpfende Kriterium ist nicht generell anwendbar, sondern bedarf im Falle der gemeindlichen Regiebetriebe einer gewissen Modifizierung. Wenn nämlich die Gemeinde ihrem Regiebetrieb gemeindliche Kredite gewährt oder seine Eigenkapitalbasis verstärkt, liegt zwar eine Art Fremd- bzw. Eigenfinanzierung, aber wegen der betrieblichen Verflechtung mit der Gemeinde wohl kaum eine Kapitalzufuhr von außen (geschweige denn eine Marktfinanzierung) vor. Die Frage ist, wo diese beginnt. Bei reinen Regiebetrieben unzweifelhaft außerhalb der Gemeinde, während die Grenze bei den verselbständigten Regiebetrieben nicht so eindeutig verläuft. Ihre fiktive Selbständigkeit legt es nahe, Fremd- und Eigenfinanzierung als Außenfinanzierung anzusehen, die faktischen Verhältnisse sprechen dagegen eher für eine Bezeichnung als innere Kapitalbildung.

---

482) Die neueren AusfAnw.en zu den EigVOen bzw. EigGen sehen allerdings vor, daß größere Betriebe einen vollständigen Finanzplan aufstellen sollen, in dem sämtliche Ausgaben und Einnahmen enthalten sind und der nicht nur den Mindestanforderungen entspricht.

483) Wilhelm Hasenack: Wesen und Arten der Selbstfinanzierung, in: Die Betriebswirtschaft, ZfHWuHP, 1931, S. 93-101, 136-141 und 198-204; derselbe: Der Begriff der Selbstfinanzierung als Ursache gefährlicher Mißverständnisse, in: BFuP, 1958, S. 673-677.

Aus diesem Dilemma befreit die allein auf das ökonomische Gebilde "Betrieb" abzielende Einteilung in b e t r i e b s i n t e r n e bzw. -autonome und b e t r i e b s e x t e r n e Finanzierung, wobei letztere (hinsichtlich der Kommunalbetriebe) wiederum in eine gemeindeinterne und gemeindeexterne Kapitalbeschaffung unterteilt werden kann.

Kennzeichen der eigenbetrieblichen Finanzierungsplanung ist eine durch die langlebigen Anlagen bedingte langfristige Budgetierung. Sie findet ihre natürliche Grundlage zunächst einmal im steten, planmäßigen Sparen im Betrieb mit dem Ziel einer Aufstockung des Eigenkapitals. Dieser betriebsinternen Finanzierung (genau: dieser Selbstfinanzierung im engeren Sinne der Ü b e r s c h u ß f i n a n z i e r u n g bzw. der Finanzierung aus dem Gewinn) gibt das Eigenbetriebsrecht für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Betriebs den Vorzug vor der Verwendung von Fremdkapital, um eine eventuell unverantwortliche Schuldenwirtschaft zu vermeiden und um für den kontinuierlichen Investitionsbedarf unabhängig von den Wechselfällen der Kreditmärkte zu sein. Ausschlaggebend für eine derartige Überschußfinanzierung ist nicht nur eine befriedigende Ertragslage, sondern auch ein völliger oder teilweiser Verzicht der Gemeinde auf eine Gewinnablieferung. Den Eigenbetrieben wird - wie weiter oben bereits erwähnt - ausdrücklich vorgeschrieben, daß (offene) Rücklagen angesammelt werden dürfen und (hauptsächlich für zu erwartende Erweiterungsinvestitionen) auch angesammelt werden sollen. [484] Wie die Praxis jedoch beweist, ist es oftmals (aus sozialökonomischer Rücksichtnahme) unmöglich, über die tariflichen Entgelte zu einer Verbreiterung der Eigenkapitalbasis zu gelangen. [485] Es verbleibt dann nur der Weg einer betriebs-

---

484) Diese sinnvolle Regel, die auch auf die kommunalbetriebliche Kapitalerhaltung Rücksicht nimmt, erscheint unverständlicherweise Gustav GIERE (Selbstfinanzierung und Finanzierung durch den Eigner, in: Grundfragen des Kapitalbedarfs der kommunalen Wirtschaft, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom VKU, Heft 11, Köln-Marienburg 1953, S. 32) als "ein verbotener Weg, jedenfalls für die Finanzierung von Betriebserweiterungen".

485) Vgl. Hellmut Nicklisch: Bedeutung von Fristen und Zinshöhe für die Versorgungs- und Nahverkehrswirtschaft, in: Grundfragen des Kapitalbedarfs usw., hrsg. vom VKU, ebenda, S. 10 f.; ferner Marcell Plochg: a.a.O., Sp. 1166. Ähnliches gilt für die derzeitige Situation, siehe o.V.(S.): Kommunale Unternehmen in der Klemme, Finanzierung von Investitionen bereitet Kopfzerbrechen, Appell an Gemeinden, in: SZ, Nr.231 vom 27. September 1966, S. 9.

externen Finanzierung. [486]

Als Deckungsmittel für notwendige Erneuerungen kommen grundsätzlich die verdienten Abschreibungsbeträge in Frage. Der ständige Rückfluß von Abschreibungsgegenwerten einerseits und der stoßweise Bedarf an Ersatzinvestitionen nach Ablauf der Nutzungsdauer andererseits erlauben darüber hinaus sogar eine mit Hilfe der F r e i s e t z u n g s f i n a n z i e r u n g vorgenommene Kapazitätserweiterung. (Verstärkt wurde dieser sog. LOHMANN-RUCHTI-Effekt noch durch den Ansatz steuerbegünstigter Sonderabschreibungen nach § 36 IHG, die in den Jahren 1952 bis 1954 auf volkswirtschaftlich als notwendig anerkannte Investitionen gewährt wurden; [487] außerdem durch die Anwendung der degressiven Abschreibungsmethode und des sich damit ergebenden Zinsgewinnes. [488] Die Schwierigkeit, diese Abschreibungen sowie Grenzlandabschreibungen usw. auch ertragmäßig unterzubringen, steht auf einem anderen Blatt!). Wegen der erheblichen Bedeutung der Abschreibungen [489] für Erneuerungs- u n d auch Erweiterungsinvestitionen [490] wird verständlich, daß nur ein detaillierter Abschreibungsplan die Höhe der voraussichtlich im

---

486) Der Vollständigkeit halber sei noch auf eine weitere betriebsinterne Finanzierungsart von allerdings zweitrangiger Bedeutung aufmerksam gemacht; nämlich auf die Finanzierung aus (Pensions- und Steuer-) Rückstellungen.

487) Die Auswirkungen des IHG auf die kommunale Versorgungswirtschaft behandelt das vom VKU herausgegebene Gelbheft: Finanzierung und Preisbildung in der kommunalen Versorgungswirtschaft, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Heft 9, 2. Aufl., Köln-Marienburg 1953.

488) Vgl. Martin Lohmann: Kapitalbildung und Kapitalverwendung in der Unternehmung, in: Kapitalbildung und Kapitalverwendung, Schr.d.V.f.Soz.pol., Neue Folge, 5. Band, Berlin 1953, S. 177; Hans Ruchti: Die Abschreibung, Ihre grundsätzliche Bedeutung als Aufwands-, Ertrags- und Finanzierungsfaktor, Stuttgart 1953, S. 66.

489) Bis 1961 wurden 53,5 % und 1962 bis 1964 bei 34 untersuchten Kommunalbetrieben 45,5 % des Kapitalbedarfs aus Abschreibungen gedeckt (siehe Karl Werres: Vermögensstruktur und Kapitalausstattung, Finanzbedarf und Mittelherkunft bei deutschen AGen und kommunalen Unternehmen, in: Aktuelle Fragen der Finanzierung kommunaler Unternehmen, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf 1966, S. 37).

490) Hierher gehören auch die sog. Verbesserungsinvestitionen, die auf der Zahlungsseite entweder wie eine Ersatz- oder wie eine Neuinvestition wirken, "je nachdem, ob die Abschreibungsbeträge in der Unternehmung thesauriert oder nicht mehr vorhanden sind" (Hans Bender: Die Kapitallenkung im Versorgungsbetrieb als volks- und betriebswirtschaftliches Problem, Diss. Köln 1961, S. 101 f.).

Planungszeitraum anfallenden Abschreibungsbeträge zu erfassen imstande ist. Abschreibungsgrundlage sind die (im Anlagenachweis vermerkten) ursprünglichen Buchwerte, vermehrt oder vermindert durch die (im Investitionsplan enthaltenen) Zugänge bzw. Abgänge, sei es durch Vollabschreibung oder vorzeitige Abführung. Die Freisetzungsfinanzierung (eine Selbstfinanzierung im weiteren Sinne) bezieht sich aber nicht nur auf die Freisetzung aus Anlagenabschreibung, sondern auch auf die Kapitalbeschaffung durch Rationalisierungsmaßnahmen in Gestalt von Umschichtungen innerhalb der Vermögenssphäre bei gleichzeitiger Freisetzung liquider Mittel (sei es durch Verringerung der Lagerbestände, Verbesserung des Inkassosystems oder Verflüssigung nicht betriebsnotwendigen Vermögens).

Wie bei der Investitionsauslese ist es den verselbständigten Regiebetrieben aus mehreren Gründen, an deren Spitze die sozialen öffentlichen Pflichten und die fiskalischen gemeindlichen Ansprüche stehen, großenteils versagt, die einzuschlagende Finanzierungsart nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu wählen. Wenn aber die Finanzierung über den "Preis" weitgehend verwehrt ist, und auch sonstige betriebsinterne Kapitalquellen den Kapitalbedarf nur unzureichend befriedigen können, dann bleibt nur die Möglichkeit betriebsexterner Finanzierung. "Planungspartner" ist dabei für den Eigenbetrieb in Ermangelung eigener Rechtspersönlichkeit und Handlungsfähigkeit allein seine Trägergemeinde. Deren finanzielle Verhältnisse entscheiden wiederum über die Art der gemeindlichen Finanzierung, ob auf (gemeindeinterne) allgemeine Deckungs-(zumeist Steuer-)mittel oder auf (gemeindeexterne) Subventionsmittel zurückgegriffen werden kann oder die Kreditaufnahme unumgänglich wird (eine marktmäßige Beteiligungsfinanzierung kommt im Unterschied zu Eigengesellschaften und Zweckverbänden für die nicht rechtsfähigen Eigenbetriebe nicht in Betracht). Die aus dem ordentlichen Haushalt der Gemeinde stammenden Deckungsmittel, deren Haushaltsplanansätze (im einzelnen budgetiert als Anteilsbetrag an das Extraordinarium, Anteil des Ordinariums, Weitergabe an die Stadtwerke oder als Rücklagenzuführung und spätere -entnahme) mit denen im Finanzplan (Zuweisung aus dem Ordinarium) übereinstim-

men [491], können dem Eigenbetrieb in Form von Einlagen oder als (innere) Darlehen zur Verfügung gestellt werden. Die E i n l a g e n f i n a n z i e r u n g widerspricht jedoch der Konstruktion des verselbständigten Regiebetriebs, dessen - wie es Adolf-Friedrich JACOB pointiert formuliert [492] - "vermögensmäßige Verselbständigung ohne rechtliche Konsequenzen.... zu einer Reihe wirtschaftlich fiktiver Bilanzposten (führt), zu denen auch das 'Eigenkapital' (Stammkapital) gehört". Das Stammkapital aber hat nur die Bedeutung einer formalen Größe [493] und jede "Aufwertung" als Finanzierungsinstrument oder Kreditfaktor erscheint gekünstelt angesichts der tatsächlichen finanziellen Verzahnung zwischen Betrieb und Gemeinde. Wenn trotzdem versucht wird, die eigenbetriebliche eigenkapitalmäßige Eigenständigkeit zu betonen und sie gar mit der Eigenkapitalausstattung privater Unternehmen zu vergleichen, dann offenbart sich darin ein Wunschdenken, wie der Regiebetrieb gestaltet sein sollte, um einer solchen Finanzierung zu entsprechen. Die regiebetriebliche Finanzierungsplanung kann in der Praxis auch nur in Ausnahmefällen mit einer Kapitalerhöhung unter gleichzeitiger Zuführung von Mitteln rechnen.

Soweit Eigenkapital für wesentliche Betriebserweiterungen bereitgestellt wird, muß die Gemeinde der zuständigen Aufsichtsbehörde gegenüber nachweisen, daß die in den Gemeindeordnungen (z.B. in § 67 DGO 1935) festgelegten Voraussetzungen für eine gemeindliche betriebliche Tätigkeit überhaupt gegeben und die notwendigen Finanzierungsmittel (möglichst aus laufenden Mitteln des ordentlichen Haushalts) in der vorgesehenen Höhe im Haushaltsplan veranschlagt und darüber hinaus auch greifbar sind.

Eine zweite Form gemeindeinterner Kapitalbeschaffung ist die i n n e r e D a r l e h n s f i n a n z i e r u n g, das heißt die Hingabe von Krediten an den Regiebetrieb aus gemeindlichen Mitteln. Zu beachten ist dabei, daß das Eigenkapital des Eigenbetriebs mindestens 40 % der Bilanzsumme betragen muß, damit Darlehen der Trägergemeinde als Fremdschulden steuerlich anerkannt werden. [494] Diese inneren Darlehen bilden sich häufig, indem man dem Betrieb die Konzessionsabgaben beläßt. Die Kredit-

---

491) Falls der Finanzplan vor dem Haushaltsplan aufgestellt wird, muß die betreffende Position des Etats vor Verabschiedung des Finanzplans von der Gemeindevertretung beschlossen werden.

492) Adolf-Friedrich Jacob: Zur Problematik der Überschußfinanzierung bei kommunalen Eigenbetrieben, in: BFuP, 1961, S. 330f.

493) Siehe hierzu auch Fußnote 235).

494) Siehe dazu Fußnote 238).

bedingungen ähneln jenen der "echten" Darlehen. Die Planung hat vor allem Höhe, Laufzeit, Zins- und Tilgungssatz zu berücksichtigen, um eine Unter- oder Überdeckung zu vermeiden. Naturgemäß ist die Basis solcher Kreditfinanzierungen begrenzt, der Kapitalbedarf langfristiger Großinvestitionen wird in der Regel kaum zu decken sein.

Für sie und namentlich für die Neuinvestitionen unter ihnen muß sich die regiebetriebliche Finanzierungsplanung nach gemeindeexternen Kapitalquellen umsehen. Als solche kommen der Kreditmarkt und die öffentlichen Subventionsmittel in Betracht. Der unmittelbare Zugang zu beiden ist dem Regiebetrieb allerdings nicht möglich. Seine fehlende Rechtspersönlichkeit erlaubt es ihm nicht, im eigenen Namen und auf eigene Rechnung Kredite bei Dritten aufzunehmen. Als Kreditnehmerin tritt vielmehr die Gemeinde auf, was zur Folge hat, daß auch das für den Eigenbetrieb vorgesehene Fremdkapital in ihrer Haushaltssatzung festgesetzt und im außerordentlichen Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe veranschlagt wird. Der korrespondierende Ansatz findet sich dann im Finanzplan. [495] Rechtlich gesehen sind diese Schulden keine Verbindlichkeiten des Betriebs, sondern Verbindlichkeiten der Gemeinde, selbst dann, "wenn diese Mittel ausdrücklich und ausschließlich zu Zwecken der Betriebe aufgenommen worden sind" [496] Auf die Zweckmäßigkeit derartiger Regelungen kann in diesem Rahmen nicht näher eingegangen werden. Es sei nur bemerkt, daß keine unmittelbare Veranlassung dazu besteht, die Budgetierung der dem Regiebetrieb "gehörenden" Darlehen an den Gemeindehaushalt zu binden. Eine eigenbetriebliche Bilanzierung würde genügen. Dem Haushalt käme eine spürbare Entlastung zustatten und das langwierige aufsichtsbehördliche Genehmigungsverfahren ließe sich auf die etwa bei Eigengesellschaften üblichen Formen beschränken. Die derzeitigen Vorschriften führen dagegen hinsicht-

---

495) Auf die Problematik dieser mittelbaren Finanzierung, insbesondere darauf, ob die Eigenbetriebe ihre Darlehen nicht zweckmäßigerweise direkt aufnehmen sollen, weisen hin: Paul München: Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde und Gemeindehaushalt, in: Der Städtetag, 1953, S. 472; Ott: Darlehensaufnahme für Stadtwerke und Haushaltssatzung der Stadt, in: Der Gemeindehaushalt, 1954, S. 192; Wolfgang Lange: a.a.O., S. 63; Lincke: Kann für die Eigenbetriebe eine Haushaltssatzung aufgestellt werden ? Sind die für die Eigenbetriebe bestimmten Darlehen in den außerordentlichen Haushaltsplan der Stadt einzustellen?, in: Der Gemeindehaushalt, 1955, S. 41-44; Carl Schmid: Darlehen für Eigenbetriebe und Haushaltssatzung, in: Der Gemeindehaushalt, 1955, S. 104-106; K. Giesen: a.a.O., S. 207.

lich der äußeren Darlehnsfinanzierung (ähnlich der inneren) formell zu einer völligen wirtschaftlichen Abhängigkeit des Eigenbetriebs von der Trägergemeinde und materiell zu seiner Bindung an ihre Verschuldungsgrenze.[497] Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß der Betrieb als wirtschaftlicher Nutznießer der Kreditmittel den gesamten Schuldendienst selbst aufbringen muß. Die Tilgungen erscheinen im Finanzplan. (Die Zinsen enthält der Erfolgsplan). Während eine mit Eigenkapital errichtete Anlage aus betriebsinternen Mitteln erneuert werden kann, müssen die bei einer fremdfinanzierten Investition aus Abschreibungen frei werdenden Mittel zur Schuldentilgung benutzt werden. Der Finanzierungsplanung obliegt es dabei, die (verdienten) Abschreibungen mit den Tilgungsverpflichtungen zu koordinieren. Stehen die Kredite nicht so langfristig zur Verfügung, wie es der Nutzungsdauer der Anlagen entspricht, muß zusätzliches Eigenkapital zur Tilgung gebildet oder müssen anderweitige (kostspielige) Zwischenkredite beschafft werden.

Zwar ist die Finanzierung durch Darlehen nur dann erlaubt, "wenn es sich um einen unvorhersehbaren außerordentlichen Bedarf handelt" oder "wenn aus sonstigen zwingenden Gründen Rücklagen nicht angesammelt werden konnten"[498], aber die Entwicklung der gemeindlichen Finanzierungspraxis beweist, daß diese Bestimmungen heute rein theoretische Bedeutung besitzen, da nur in seltenen Fällen die betrieblichen und gemeindlichen Mittel zur Investitionsfinanzierung ausreichen. Die Gefahr einer Überschuldung und "Überfremdung" liegt damit auf der Hand. Ja es zeigt sich überdies, daß wegen der derzeitigen Schwäche des Kapitalmarkts normalerweise langfristig zu finanzierende Anlagen häufig nur mittelfristig und mittelfristig zu finanzierende oftmals kurzfristig mit Hilfe von Lieferanten-, Kontokorrent- und Wechselkrediten sowie empfangenen Anzahlungen finanziert werden.[499] Auch ist hier an die bereits erwähnte Leasing-Finanzierung zu denken.

---

496) Albert Schnettler: Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 137.

497) Vgl. dazu im einzelnen Krauthausen: Die Kreditaufnahme der wirtschaftlichen Unternehmungen im Rahmen der Gesamtverschuldung der Gemeinde, in: Rückkehr zur langfristigen Finanzierung, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom VKU, Heft 17, Köln-Marienburg 1955, S. 52.

498) § 61 Abs. 2 DGO 1935.

499) Ähnliche Verhältnisse bestanden in den Jahren nach der Währungsreform (20. Juni 1948 bis etwa Ende 1953), die durch einen außergewöhnlichen Mangel an langfristigen Krediten gekennzeichnet waren (vgl. dazu Paul Münch: Wünsche der Städte an den Kapitalmarkt, in: Der Volkswirt, Nr. 23 vom 11. Juni 1953, Beilage Stadt und Wirtschaft, S. 26-30).

Die gemeindeexterne langfristige Kreditfinanzierung vollzieht sich - wie weiter oben schon ausgeführt - in den beiden Formen der Anleihenbegebung und der Schuldscheindarlehensaufnahme. Sie ist abhängig von der Unterbringung der Obligationen am Kapitalmarkt und von den in den Kapitalsammelstellen verfügbaren Mitteln. Die von der Gemeinde aufgenommenen Kredite fließen in der Regel den verschiedenen Ressorts zu, und die Regiebetriebe erhalten zumeist nur einen bestimmten Anteil. Die weitergegebenen Darlehen lassen sich als überwälzte Darlehen bezeichnen; möglich ist aber auch die Umwandlung jener äußeren Darlehen in regiebetriebliche Einlagen, was als kreditäre Einlagenfinanzierung benannt werden kann. Schließlich hat die Finanzierungsplanung auch die Gewährung von S u b v e n t i o n e n einzubeziehen. Diese Art von Finanzierung ist gerade bei den verselbständigten Regiebetrieben häufig anzutreffen. Dabei handelt es sich um zweckgebundene Zuwendungen Dritter (die seltener erfolgenden Zuwendungen ohne Zweckbindung heißen gewöhnlich Dotationen), die den Betrieb durch entgeltliche Zuschüsse, verbilligte Kredite oder indirekte Vergünstigungen, wie Bürgschaftsübernahmen, begünstigen. Als Zuschüsse kommen hauptsächlich die von privater oder öffentlicher Hand empfangenen Ertragszuschüsse (Vorschüsse auf künftige Betriebsleistungen) und Kapitalzuschüsse (Zuwendungen von anderen Körperschaften als der Trägergemeinde zur Stärkung kapitalschwacher Eigenbetriebe) in Betracht.

c) Die Planungsübersicht

Sowohl die regiebetriebliche Investitions- als auch Finanzierungsplanung schlagen sich in dem vom Eigenbetriebsrecht geforderten Jahresfinanzplan nieder. Die in ihm enthaltenen Ausgaben und Einnahmen stammen vorwiegend aus langfristigen Verpflichtungen, wie Anlagenerweiterungen, -erneuerungen, Neuanlagen, Darlehenstilgungen und Darlehensbeschaffung. Der Betriebsleitung obliegt es dabei, die wirtschaftlichen Auswirkungen jener Pflichten zu eruieren und hierüber ein klares Programm aufzustellen. Eine solche F i n a n z w i r t s c h a f t a u f w e i t e S i c h t - eigentlich eine betriebswirtschaftliche Selbstverständlichkeit - verlangt ausdrücklich § 15 Abs. 6 EigVO 1938, indem er bestimmt, daß "der Finanzplan.... durch eine Planungsübersicht [500] für die folgenden Wirtschaftsjahre ergänzt

---

500) Obwohl der Begriff Planungsübersicht nichts Spezifisches aussagt, ist er dennoch dem formalen Planübersicht (bei Albert Berchthold: a.a.O., S. 102) vorzuziehen, der Mißverständnisse hervorrufen kann.

werden (soll)". Diese erstmals und bisher einmalig expressis verbis formulierte gesetzliche Regelung soll die organische Entwicklung des Betriebs sicherstellen. Die langfristig projektierten (größeren Bau-) Vorhaben (siehe hierzu auch die obigen Ausführungen über die Finanzprojektion) samt den zur Deckung nötigen Mitteln erlauben der Gemeindevertretung zukunftsweisende Entscheidungen. Aus der Planungsübersicht läßt sich der jährliche Kapitalbedarf entnehmen und ferner ermitteln, wie hoch die jährliche Bedienung der Kredite ist; zugleich setzt die Finanzprojektion unter Berücksichtigung der aus dem Erfolgsplan kommenden Erträge die Grenze künftiger Darlehensaufnahmen fest. Im Unterschied zum Finanzplan sind die Ansätze des Mehrjahresplans weniger strengen Bedingungen unterworfen. Dies erscheint zweckmäßig, weil die langfristigen Ereignisse nicht genau voraussehbar und Abweichungen durchaus üblich sind. Sie sind mittels "rollierender" Korrekturen zu berichtigen.

3. Die Stellenübersicht

Die Stellenübersicht ist der Stellenplan des verselbständigten Regiebetriebes. Sie ist nicht mit dem gemeindlichen Stellenplan zu verwechseln, auch kein Bestandteil von diesem. Ihre Aufgabe ist es vielmehr, die regiebetriebliche Personalplanung aus der gemeindlichen Personalwirtschaft herauszulösen, sie von deren Bindungen zu befreien und ihr eine der wirtschaftlichen Notwendigkeit des Betriebs gerecht werdende Beweglichkeit zu verleihen. Ziel dieses Planungsstils ist eine verselbständigte Wirtschaftsplanung analog der Erfolgs- und Finanzplanung. Ob die Stellenübersicht dafür prädestiniert ist (was - wie sich zeigte - für den Erfolgsplan angenommen werden darf) oder ob sie der Gesetzgeber (ähnlich dem Finanzplan, wie die obigen Ausführungen bewiesen) zuwenig emanzipierte, dieser Frage sind die folgenden Überlegungen gewidmet.

Nach § 10 Abs. 1 EigVO 1938 hat die Werkleitung "für jedes Wirtschaftsjahr eine Stellenübersicht über die Angestellten und Arbeiter des Eigenbetriebs" zu entwerfen. "Einstellung, Versetzung, Entlassung und Versetzung in den Ruhestand obliegen nach Maßgabe der Betriebserfordernisse für alle Angestellten und Arbeiter des Eigenbetriebs der Werkleitung...."

Absatz 2 bestimmt, daß "Gemeindebeamte, die bei den Eigenbetrieben verwendet werden,.... im Stellenplan der Gemeinde zu führen und in der Stellenübersicht des Eigenbetriebs nachrichtlich anzugeben (sind)".

Abgesehen von den in den Betrieben tätigen Beamten, deren Planstellen ausnahmslos im Rahmen des gemeindlichen Stellenplans mit allen hieraus resultierenden Konsequenzen verwaltet werden, scheint für die übrigen Betriebsangehörigen eine organisatorisch gute Lösung gefunden worden zu sein: Ihre Personalwirtschaft vollzieht sich auf der Grundlage selbständiger betrieblicher Personalpolitik. Diese eigenbetriebsrechtlich sanktionierte Maxime, "durch die der Verordnungsgeber.... die personalwirtschaftlichen Sonderanliegen der Eigenbetriebe als berechtigt anerkannt hat" [501], erstreckt sich aber nur auf die mehr oder weniger nichtleitenden Mitarbeiter, während die in der Betriebshierarchie oben plazierten (regelmäßig beamteten) Beschäftigten in die gemeindliche Haushalts- und Personalplanung integriert sind; das heißt, daß die verantwortlichen betrieblichen Spitzenkräfte einerseits strengen administrativen Bedingungen unterliegen und andererseits die Stellenbesetzung nach ökonomischen Grundsätzen vorzunehmen haben. Für an bürokratische Leitbildern ausgerichtete betriebliche Leiter wird es schwierig sein, dermaßen wirtschaftlich und manchmal sogar unternehmerisch zu handeln. Die von der Werkleitung entworfene Stellenübersicht wird von der Gemeindevertretung nach Vorberatung im Werkausschuß beschlossen. Die Planung hat die mit der Durchführung des Finanzplans (z.B. Anlageänderungen) Beauftragten in einem besonderen Teil nachzuweisen. Für diesen und für die restlichen überwiegenden Planstellen der Stellenübersicht gelten die entsprechenden Regelungen des Wirtschaftsplans sinngemäß, was namentlich für Abweichungen von der genehmigten Stellenübersicht zutrifft. Als Ergebnis läßt sich damit festhalten:

1. Die für die betriebliche Personalplanung zuständigen (beamteten) Leiter sind in die gemeindliche Personalplanung einbezogen,
2. die von ihnen entwickelte betriebliche Stellenübersicht bedarf der gemeindlichen Zustimmung,
3. die Emanzipation der Stellenübersicht gegenüber dem gemeindlichen Stellenplan äußert sich in ihrer leichteren Abänderbarkeit im Laufe des Wirtschaftsjahres.

---

501) Wolfgang Ludwig: Die Werkleitung, Ihre Stellung auf Grund der GO und der EigVO des Landes NRW, Das Unternehmensrecht der kommunalen Wirtschaft, 2. Band, Köln-Marienburg 1958, S. 90.

Aus diesem Ergebnis kann nicht geschlossen werden, die Stellenübersicht komme einer eigenständigen betrieblichen Personalplanung entgegen. Denn die Verselbständigung ist rein formaler Natur und lediglich de jure vorhanden. In der regiebetrieblichen Praxis herrschen andere Verhältnisse: der Primat der Politik verläuft über die Administration bis in die untere Betriebsebene hinab. Keine betriebliche Planstelle kann ohne Billigung der gemeindlichen Organe geschaffen werden. Was liegt näher, daß über diese Anordnungskette alles andere als betriebswirtschaftlich zweckmäßige Personalentscheidungen laufen. Diese werden sich nicht so sehr hinsichtlich der einfachen Arbeiter, sondern mehr in den Rängen der unteren, mittleren und vor allem oberen betrieblichen Leiter auswirken. Anstatt für den Regiebetrieb geeignete Fachkräfte zu individuellen Anstellungsverträgen zu gewinnen, werden die Persönlichkeiten für die zu besetzenden Posten je nach politischer Konstellation vielfach nach parteiischen und bürokratischen Gesichtspunkten ausgewählt. Eine solche Ämterpatronage, verbunden mit schematischer Einstufung, festgefügten Besoldungs- und Tarifskalen und schablonisierten Arbeitsbedingungen, steht im Widerspruch zu einer sinnvollen betrieblichen Personalplanung. Das Aushängeschild der Stellenübersicht kann darüber nicht hinwegtäuschen. In bewundernswerter Offenheit hat hier § 16 in Verbindung mit § 6 NWEigVO diese Pseudo-Selbständigkeit beseitigt und unmißverständlich - allerdings noch sinnwidriger - den Gemeindedirektor zum Dienstvorgesetzten aller Dienstkräfte des Eigenbetriebs erklärt. Damit wird auch formal die p e r s o n a l p o l i t i s c h e E n t m a c h t u n g d e r W e r k l e i t u n g vollzogen.

B. Führung

Im kommunalwissenschaftlichen Sprachgebrauch wird der Begriff Führung stets im Zusammenhang mit Haushalts- und Wirtschaftsführung verwendet. Beide Termini werden nicht näher definiert, geschweige denn voneinander abgegrenzt. Sie sollen je nach dem untersuchten hoheitlichen oder wirtschaftlichen Verwaltungsbereich alle führenden und ausführenden gemeindlichen Tätigkeiten umschreiben. Für die regiemäßige Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben bedeutet das, daß die reine Regie Bestandteil der Haus-

haltführung, die verselbständigte insbesondere zur Wirtschaftsführung zu rechnen ist. [502]
Vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus wird unter F ü h r u n g in erster Linie Zielsetzung verstanden, das heißt: Prinzipielle Festlegung der wirtschaftlichen Ziele und Klärung der Grundlagen der zukünftigen betrieblichen Tätigkeit. [503]
Führungsentscheidungen sind immer "Ganzheitsentscheidungen" (im Gegensatz zu "Ressortentscheidungen") [504]. Davon sind die L e i t u n g und ihre Entscheidungen zu trennen. Denn Führung und Leitung unterscheiden sich darin, daß die Führung "auch b e s t i m m t , was sie selbst oder was die Leitung anzuordnen hat" [505]. Den Leitungsentscheidungen fehlt der originäre ganzheitliche Charakter. Sie werden nur getroffen, um die abstrakt formulierten Ziele der Führung durch konkrete Anweisungen an die ausführenden Kräfte zu realisieren.
Im folgenden wird der Stil der Führung und Leitung der gemeindlichen Regiewirtschaft analysiert.

I. Haushaltsführung und Regiebetrieb

1. Die haushaltsmäßige Führung des reinen Regiebetriebs

Die reinen Regiebetriebe sind total in den gemeindlichen Haushalt einbezogen. Deutlich offenbart dies der Budgetkreislauf, dessen Phasen sie teilen; angefangen bei der Planung über den Vollzug und die Rechnungslegung bis zur Prüfung. Die Betrachtung der Regieführung hätte nun alle diese Führungselemente einzubeziehen etwa entsprechend der in der Management-Literatur verbreiteten Methode, Führung mit den Elementarfunktionen Planung, Organisation und Kontrolle zu kennzeichnen. (Diese Analogie ist, obwohl die Begriffe auf verschiedenen Ebenen liegen,

---

502) Diese etwas apodiktische Kategorisierung will allein die Schwerpunkte betonen. In gewissem (zu großem!) Umfang sind auch die verselbständigten Regiebetriebe der Haushaltsführung untergeordnet, wie sich auch bei den reinen Regiebetrieben bestimmte Elemente der Wirtschaftsführung finden (und vor allem finden sollten!).

503) Vgl. Gerhard Pöhlmann: a.a.O., S. 26.

504) H. Oboth: Die unternehmerische Entscheidung, Eine aufgabenanalytische Untersuchung der Unternehmerleistung, Diss. Berlin 1958, S. 92.

505) Albert Meier: a.a.O., S. 21.

gar nicht so abwegig, weil mit ihnen in jedem Fall eine Prozeßanalyse verknüpft ist). Hier soll aber lediglich auf die eigentliche Führung (oder wenn man will auf die Führung im engeren Sinn), allzu mechanistisch und begrenzt Vollzug genannt, eingegangen und bei Bedarf auf die Darlegungen über die Planung zurückgegriffen bzw. auf die Abschnitte über die Rechnung und Prüfung verwiesen werden. Die Führung der reinen Regiebetriebe wird durch drei Komponenten bestimmt: durch die haushaltsrechtlichen Bindungen, das parteipolitische Regieren und die administrative Regie.

a) Die haushaltsrechtlichen Bindungen

Die Urform kommunalen Wirtschaftens ist der reine Regiebetrieb. In ihm kristallisiert sich der Zwang zu oder der Wunsch nach u n m i t t e l b a r e r gemeindlicher wirtschaftlicher Betätigung, sei es in der auf Ordnung und Förderung bedachten mittelalterlichen Stadtwirtschaft [506] oder in den Muster- und Erwerbsbetrieben zur Zeit des Merkantilismus [507]. Die Größe der Städte und ihres Verwaltungsapparate einschließlich der Betriebe war mit wenigen Ausnahmen im Vergleich zu heute unerheblich und erlaubte eine unmittelbare und darüber hinaus einheitliche und umfassende Kommunalpolitik. Die Stellung der wirtschaftlichen Betriebe im Rahmen der Gemeindeverwaltung erschien nützlich und berechtigt, eine andere Organisation als die Gemeinderegie war irrelevant. Unter dem Einfluß des (manchesterlichen) Liberalismus veränderten sich die Verhältnisse. Die wirtschaftliche, insbesondere gewerbliche Tätigkeit der Gemeinden vertrug sich nicht mit den auf Entfaltung der privaten Wirtschaft beruhenden Leitbildern. Selbst der Bau und Betrieb von Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerken, Straßenbahnen usw. wurden der privaten Initiative überantwortet. Den gemeindlichen Interessen mußten die Konzessionsverträge genügen.

---

506) Charakteristisch sind die Korn- und Zeughäuser, die Lager- und Verkaufshallen. Vgl. Fritz Rörig: Die europäische Stadt im Mittelalter, Göttingen 1955, S. 109 ff., insbes. S. 116.

507) Z.B. Porzellanmanufakturen, Tuchfabriken, Spinnereien, Eisenwerke, Reedereien, Banken. Vgl. Jürgen Brandt: a.a.O., S. 17 f.

Aber: "Die Erfahrungen mit den Konzessionen waren vielfach sehr schlecht" [508]. Diese Erfahrungen im Verein mit den ständig dringender werdenden Aufgaben der Daseinsvorsorge und der Sozialgestaltung ließen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eine Gegenbewegung entstehen, die im Zeichen gemeindebürgerlicher Wohlfahrt zur unmittelbaren öffentlichen Wirtschaftstätigkeit zurückzukehren trachtete. Aus berechtigten Zweifeln am gemeinwirtschaftlichen Wollen privater Unternehmer und aus Unsicherheit gegenüber handelsrechtlichen Gesellschaftsformen sowie aus Unkenntnis des kaufmännischen Geschäftsstils brachte man die Betriebe in den Schoß der Gemeinde ein. Anstatt sich aber manche Vorzüge der freiheitlichen Geschäftsgebarung der privaten Wirtschaft zueigen zu machen, wurden die Betriebe dem Gemeindehaushalt einverleibt (um nicht zu sagen aufgepfropft) und wiederum nach dem Vorbild bürokratischer Verwaltung geführt. Den gleichen haushaltsrechtlichen Bindungen wurden die neu errichteten Betriebe, wie zum Beispiel seit 1870 Schlacht- und Viehhöfe und andere hygienewirtschaftlichen Betriebe, unterworfen. Während den vielfach an privaten Vorgängern anknüpfenden (vornehmlich Versorgungs- und Verkehrs-) Betrieben in späteren Jahren größtenteils jedoch die freiere Wirtschaftsweise der verselbständigten Regiebetriebe oder gar der selbständigen Eigengesellschaften (wie noch zu zeigen ist) eingeräumt wurde, konnte man sich bei jenen Kommunalbetrieben zu einem ähnlichen Schritt bis heute grundsätzlich nicht entschließen. Allem Anschein nach wurde geglaubt, daß nur eine derartig unmittelbare Führung jener (namentlich Hygiene-) Betriebe die ordnungsmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben garantiert, und dabei nicht berücksichtigt, daß mit Hilfe einer betriebsspezifisch abgefaßten Zielkonzeption eine m i t t e l b a r e Betriebsführung die politischen und administrativen Gemeindeorgane entlasten und eine den betrieblichen Gegebenheiten zweckmäßige Bewirtschaftung gestatten würde. Die Mittelbarkeit der gemeindlichen Führung (in Anfängen bei den Eigenbetrieben, vollendet bei den Eigengesellschaften vorhanden) dürfte nämlich auch bei den genannten Betrieben einem Wirt-

---

508) Emil Klöti: Selbstverwaltung der Regiebetriebe, o.O. (Aarau) o.J. (1925), S. 4 (Standort: Stadtarchiv Zürich).

schaftsstil induzieren [509], der erheblich vom öffentlichen Verwaltungsstil, verkörpert in der gemeindlichen Haushaltsführung, abweicht. So aber blockieren die haushaltsrechtlichen Bindungen die angemessene Bewirtschaftung der reinen Regiebetriebe.

Mit anderen Worten: die vielfältigen Etatbindungen sind die Ursache für die Schwerfälligkeit der Gemeinderegie. Auf die Erfordernisse hoheitlicher Ämterverwaltung zugeschnitten, können sie den Ansprüchen wirtschaftlicher Betriebe nach eigenständiger Betriebsgebarung keineswegs genügen. Indem sie beim H a u s h a l t s b e t r i e b dessen Eigenschaft als B e t r i e b s h a u s h a l t hervorkehren, betonen sie seine Integration in den Gemeindehaushalt. Diese Integration ist so vollkommen, daß die Regieführung selbst den Methoden der (Gemeinde-)Haushaltsführung folgt (und folgen muß!). Das beginnt bei der (politisch motivierten) Budgetierung, der (parteilich protegierten) Personalbesetzung, (büro-, insbesondere monokratischen) Leitung, (öffentlich ausgeschriebenen) Vergabe, (satzungsmäßig festgelegten) Gebührenerhebung, (zweckbestimmten, aktivischen) Rücklagenbildung, (werterhaltenden) Vermögensbewertung, (unverbundenen) Schuldennachweisungen, (gemeindeeinheitlichen) Kassenführung, (kameralistischen) Rechnungslegung und endet bei den (gubernativen und exekutiven) Kontrollverfahren. Im wesentlichen beruht die haushaltsmäßige Regieführung somit auf finanzrechtlichen, organisationsrechtlichen und personalrechtlichen Bindungen.
Was ersteres anbelangt, sind sie für das Fehlen der betrieblichen Eigenkapitalausstattung verantwortlich mit der Folge einer Abhängigkeit der regiebetrieblichen Finanzwirtschaft. Parallel dazu zeigt sich häufig ein Mangel an jeglicher selbständiger Betriebsrechnung, sei es an einer gesonderten Einnahmen- und Ausgaben- oder Kosten- und Leistungsrechnung. Die organisationsrechtlichen Bindungen bewirken, daß ein betriebliches Bewußtsein oder ein betrieblicher Wille nicht entstehen bzw. nicht vorhanden sein kann. Die Trennung in hie Betrieb und dort Gemeinde ist also hauptsächlich theoretischer Art und weniger praxisorientiert. Diese (bedauerliche) Tatsache wird noch unterstützt durch die personalrechtlichen Bindungen auf Grund der "Beamtennatur"

---

509) Alfons RIESS (Kommunale Wirtschaftspflege, Leipzig 1911, S. 66) drückte das so aus: "Je weiter unsere städtischen Werke sich aus Polizeianstalten zu kapitalistischen Unternehmungen umwandeln, je mehr entwickelt sich der kaufmännische Geist von selbst in ihnen....".

der Beschäftigten und der "'öffentlichwirtschaftlichen' Regelung ihrer Arbeitsbedingungen" [510]. Alle diese (im weiteren Sinn [511]) haushaltsrechtlichen Bindungen - die umso enger sind, je kleiner und je weniger Eigengewicht die reinen Regiebetriebe besitzen - haben den Zweck, parteipolitisches Regieren und administrative Regie zu gewährleisten; das heißt, Einflüsse sicherzustellen, die als unbestritten gelten, deren Art der Verwirklichung aber zu erheblicher Kritik Anlaß gibt.

b) Parteipolitisches Regieren und administrative Regie

Die grundsätzlich im öffentlichen Interesse tätigen reinen Regiebetriebe erhalten ihre Weisungen von ihrem Träger, institutionalisiert in der Gemeindevertretung und in der Gemeindeverwaltung [512]. Beide Organe bestimmen die Richtlinien der Kommunalpolitik und bedienen sich zur Durchsetzung der kommunalwirtschaftspolitischen Aufgaben unter anderem des Instruments "Regiebetrieb". Der Gemeindevertretung als der gewählten Repräsentation der Gemeindebürger kommt dabei eine dominierende Stellung zu. Im Unterschied zu den staatlichen Parlamenten nimmt sie zwar kaum gesetzgeberische (legislative), dafür aber um so mehr "regierende" Funktionen wahr. "Regieren" (lat. regere = geraderichten, lenken; herrschen [513]) als die Kunst richtunggebender Gesamtleitung - von Hans J. WOLFF treffend G u b e r n a t i v e genannt[514] - ist aber im betriebswirtschaftlichen Sinne nichts anderes als "führen". Und in der Tat werden in diesem politischen Gremium und in seinen

---

510) Walter Gerber: a.a.O., S. 61, unter Bezug auf Robert Grimm: a.a.O., S. 48.

511) Zur Abgrenzung des Gemeindehaushaltsrechts im weiteren Sinn von dem im engeren Sinne siehe Leopold-Josef JANSEN (Gemeindehaushaltsrecht, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 228 f.).

512) Vgl. dazu auch Otto Ziebill: Bürgerschaftliche Verwaltung, Stuttgart 1954; derselbe: Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, 7. Band, Stuttgart und Köln 1963.

513) Siehe Paul Grebe (Bearb.): Duden, Etymologie, Herkunftswörterbuch der deutschen Sprache, Der Große Duden, 7. Band, Mannheim 1963, S. 558.

514) Hans J. Wolff: Verwaltungsrecht I, 5. Aufl., München und Berlin 1963, S. 57-67, insbes. S. 59 und 61.

Ausschüssen die prinzipiellen regiebetrieblichen Fragen entschieden, wie Größe des Versorgungs- bzw. Einzugsgebiets, Qualität der Dienstleistungen, Höhe der Gebühren und Art ihrer Erhebung, Umfang der Investitionen, Art der Finanzierung, Betriebsorganisation, Personalbesetzung usw. Eine bedeutende Rolle spielen dabei die Rathausfraktionen, die oftmals konträre Ziele verfolgen und ihren Führungsanspruch auf breiter Basis bis in die unteren Ebenen betrieblichen Geschehens voranzutreiben suchen. Dieses Streben gründet sich allerdings nur in seltenen Fällen auf ideologische Vorstellungen oder befohlene Interventionen der Parteizentralen, sondern entspringt zumeist dem persönlichen Engagement der Mandatsträger zur Gestaltung der örtlichen Verhältnisse. Für die reinen Regiebetriebe wirkt sich das sowohl vor- als auch nachteilig aus. So ist es für sie günstig, nicht zu Stätten der "Parteien Gunst und Haß" oder der "politischen Brunnenvergiftung" auszuarten und nicht orthodoxen Parteibeschlüssen bedingungslos ausgeliefert zu sein; zum änderen aber strömen auf sie von Tagesereignissen und Gruppeninteressen geprägte Einflüsse ein, die eine planvolle Konzeption vermissen lassen. "Parteipolitisches Regieren" heißt also hier in erster Linie "parteilich politisches Regieren" und weniger "Regieren im Sinne der Parteipolitik". Trotz einer äußerlich im großen und ganzen sachlichen Atmosphäre läßt die Führung der Regiebetriebe viel zu wünschen übrig. Schuld daran ist der fehlende Wille zur Selbstbeschränkung. Anstatt den Betrieben ein klares strategisches Ziel vorzugeben und ihnen ansonsten die Leitung und Durchführung eigenverantwortlich zu ermöglichen, greifen die Bürgervertreter oft mit mehr oder weniger taktischen Methoden in die laufenden betrieblichen Angelegenheiten ein.

Die Hauptlast der Betriebsleitung liegt allerdings in Händen der administrativen "Regie" (also keineswegs beim Betrieb selbst!). Das im 18. Jahrhundert aus frz. régie (= verantwortliche Leitung; Verwaltung) entlehnte Wort, das von dem Verb frz. régir (= leiten, lenken; verwalten) abgeleitet ist [515], welches seinerseits auf lat. regere (siehe oben) beruht, kennzeichnet diesen Umstand und macht deutlich, daß "Regie" und "Leitung" identisch sind. Administrative Regie (von lat. administrare, frz. administrer, engl. to administer = zu etwas dienen, besorgen, handhaben, verwalten) besagt obendrein: Leitung von Amts wegen. Dies ist Aufgabe des Verwaltungsleiters (Bürgermeisters bzw. Oberstadt-

515) Siehe Paul Grebe: a.a.O., S. 558.

direktors) und der ihm für die reinen Regiebetriebe beigeordneten (Bau-, Kommunal-, Wirtschafts-, Finanz-)Dezernenten bzw. Referenten. Da diese (je nach Gemeindeverfassung) kommunalen Wahlbeamten (gewählte Beamte auf Zeit) oder (auf Lebenszeit ernannten) Kommunalbeamten aber nicht nur der Gemeindeverwaltung angehören sondern auch Organe der Gemeindevertretung darstellen, nehmen sie neben ihren leitenden Funktionen als E x e k u t i v e auch ex officio an den (gubernativen) Führungsentscheidungen teil. Die eigentliche Durchführung verbleibt dann regelmäßig den Betriebs- (bzw. Amts-)"Leitern" der reinen Regiebetriebe. Was aus dieser Art von Führung zwangsläufig resultieren muß, kann in drei Thesen festgehalten werden:

1. Der Regiebetrieb (Regiezelle) kann kaum Impulse geben [516] (und sollten einmal dennoch von ihm unerwartete Initiativen ausgehen, könnte das allzu leicht als Betriebsegoismus oder gar Partikularismus interpretiert werden).
2. Die Leitung der reinen Regiebetriebe vollzieht sich nach den Grundsätzen bürokratischer Verwaltung.
3. Die Regieführung ist - ganz abgesehen von der oftmals unzureichenden fachlichen Qualifikation der Gemeindevertreter - wegen ihrer übertriebenen Leitungstätigkeit zur eigentlichen Führung außerstande.

Hier liegt der Kern der in der Öffentlichkeit verbreiteten Gleichsetzung des Regiebetriebs mit "unwirtschaftlicher Verschleuderung öffentlicher Gelder" [517]. (Und es ist deshalb auch einzusehen, warum die kommunalwirtschaftliche Betätigung vielfach nicht oder nur mit Einschränkungen befürwortet wird [518]).

---

516) Vergl. dazu auch Walter Berndorff: Die Grenzen der öffentlichen Unternehmen, untersucht an Hand der Städteordnungen und des sonst einschlägigen Rechtes, Diss. Köln 1928, insbes. S. 65.

517) Friedrich Zeiß: Formen kommunaler Wirtschaftbetätigung, in: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. vom Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1954, S. 92. Daß darüber hinaus die fehlende regiebetriebliche Rechenhaftigkeit jene Meinung fördert, bedarf keiner weiteren Erörterung.

Vgl. ferner Werner Jacobi: Über das Recht auf wirtschaftliche Eigentätigkeit der Gemeinde, in: Die demokratische Gemeinde, 1952, S. 386-388; desgleichen in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 1953, S. 5-10.

518) Unter den frühen profilierten Gegnern kommunaler wie auch staatlicher wirtschaftlicher Betätigung finden sich Interessenten der Hochfinanz, wie Lord AVEBURY (On Municipal and National Trading, London 1906, deutsch: Staat und Stadt als Betriebsunternehmer, Berlin 1909) und Yves GUYOT (La Gestion par l'Etat et les Municipalités, Paris 1913), aber auch Vertreter der Wissenschaft, wie Ludwig von MISES (Die Gemeinwirtschaft, 2. Aufl., Jena 1932, 1. Aufl. 1922).

Die Gemeinden sollten daraus die Konsequenzen ziehen und organisatorische Verbesserungen anstreben, die einer ökonomischen Bewirtschaftung entsprechen. Mag der bislang geübte Führungsstil für kleine und unbedeutende Regiebetriebe (und auch für Anstaltsbetriebe) auch heute noch angemessen sein, den Bedürfnissen der technisch hochentwickelten, mechanisierten, automatisierten, modernste biochemische Verfahren anwendenden (Land- und Forst-, Bau- und Hygiene-)Wirtschaftsbetriebe mittlerer und vor allem größerer Städte wird er nicht gerecht.

2. Von der haushaltsmäßigen zur wirtschaftlichen Regieführung

a) Die Expansion des verselbständigten Regiebetriebs

Die den reinen Regiebetrieben anhaftenden Mängel wurden frühzeitig erkannt und mittels einer verselbständigten Organisationsform zu beseitigen versucht. Für eine Umwandlung wurden allerdings lediglich die gemeindlichen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe herangezogen, da deren Größe, Gewicht und Gewinnerzielungsmöglichkeit sie als allein geeignet erscheinen ließ. Durch eine lockerere Bindung an die Gemeinde hoffte man die haushaltsmäßige, das heißt also über den Haushalt und entsprechend der Haushaltung sich vollziehende Führung durch eine rationelle Führung, Leitung und Durchführung zu ersetzen. Dies gelang nicht uneingeschränkt, obwohl tendenziell ein erfolgreicher Weg beschritten wurde: Es zeigten sich nämlich eine vorteilhaftere Kompetensverteilung, weniger Bürokratie, schnellere Handlungsweise, fähigeres Personal usw. ebenso wie geordnete Vermögensverhältnisse, übersichtliche Rechenschaftslegung und wirtschaftliche Prüfungsmaßstäbe. Jetzt wurde es möglich, den Betriebsleitern größere Entscheidungsbefugnisse einzuräumen als ihnen bisher wegen der gleichrangigen Amtsvorstände zugebilligt werden konnte. Sie avancierten zu tatsächlichen Betriebs l e i t e r n , die die gemeindlichen Direktiven empfingen und die Besorgung der laufenden Geschäfte anzuordnen hatten. Zwar wurden die ("unternehmerischen") Führungsentscheidungen noch immer von den politischen und administrativen Organen getroffen (was sich beispielsweise dahingehend auswirken kann, daß betrieblich erwünschte Rationalisierungen unterbleiben müssen, um gemeindeschädigende Entlassungen zu vermeiden) und konnte der Betrieb im Bewußtsein seiner gemeindlichen Existenzsicherung tätig werden, so entwickelte sich dennoch ein eigenbetriebliches Verantwortungsgefühl, das die übergeordneten Instan-

zen bewog, auch die betriebliche (betriebswirtschaftliche) Seite in ihre Überlegungen einzubeziehen. Damit soll nicht einer seiner zeitigen Betonung ökonomischer Gesichtspunkte das Wort geredet werden, sondern nur gesagt sein, daß sie nicht unberücksichtigt blieben. An dieser Art von Willensbildung änderte sich inhaltlich auch dann kaum etwas, als mit der im 3. Reich verabschiedeten DGO 1935 "die Werke (von) den störenden Einflüssen des auch in den Gemeinden sich breitmachenden parlamentarischen Systems" befreit wurden (!), "mit der Parlaments- und Parteiwirtschaft .... auch in den Gemeinden aufgeräumt ...., der Ballast der Stadtverordneten-Versammlung .... über Bord geworfen" [519] worden ist(!) und der Bürgermeister nach § 32 Abs. 1 DGO 1935 die Verwaltung in voller und ausschließlicher Verantwortung zu führen verpflichtet war.

Bahnbrechend für die Abkehr von der haushaltsmäßigen und die Hinwendung zu einer wirtschaftlichen Regieführung waren (vor bzw. während des 1. Weltkriegs) die Städte Budapest [520] und Berlin [521]. Bekannt wurde die Umwandlung reiner Regiebetriebe in die Form des verselbständigten Regiebetriebs aber erst durch die vorbildliche Verwaltungsordnung für die Betriebe der Stadt Dresden vom 31. März 1922 [522], weshalb diese Art der teilweisen ökonomischen Verselbständigung der Gemeindebetriebe als sog. D r e s d e n e r S y s t e m [523] in die Geschichte der Kommunalwirtschaft Eingang fand.

Nach der Verwaltungsordnung wurden die Gaswerke, Elektrizitätswerke, Wasserwerke, Straßenbahnen und auch der Vieh- und Schlachthof aus der engeren Verwaltung herausgenommen und "als selbständige wirtschaftliche Unternehmungen nach kaufmännischen Grundsätzen für Rechnung der Stadt betrieben". Ihr Betriebsvermögen wurde vom Gemeindevermögen abgesondert. Die Leitung oblag einem "vom Rat und den Stadtverordneten" ernannten Vorstand. Die Führungs- und Überwachungsaufgaben nahmen drei Verwaltungsräte (d.h. mit großen Kompetenzen ausgestattete Ausschüsse der "städtischen Kollegien") wahr, und zwar je einer für die Versorgungsbetriebe, den Verkehrsbetrieb und den Vieh- und Schlachthof. Jeder Verwal-

---

519) Hans Finter: a.a.O., S. 54.

520) Nach Emerich BASCH (Die Gemeindebetriebe in Ungarn, in: Schr.d.V.f.Soz.pol., 134 Band, 5. Teil, München und Leipzig 1912, S. 7f.) ging man in jener Zeit dazu über, einzelne Betriebe der Stadt Budapest von einer von Stadtverordnetenversammlung und Magistrat gewählten Direktion leiten zu lassen, deren Kompetenzen in etwa denen des Vorstands einer AG entsprach. Ihr Vermögen war aus dem städtischen Haushalt ausgesondert und die Rechnungslegung erfolgte nach den Grundsätzen kaufmännischer Buchführung.

tungsrat bestand aus sechs Mitgliedern des Rats (d.h. der Gemeindeverwaltung!) und aus sechs Stadtverordneten sowie einem Vertreter des jeweiligen Betriebsrats und des Beamten- und Angestelltenausschusses. Außerdem war die Zuwahl von Fachleuten möglich. Die "städtischen Körperschaften" (also Gesamtgemeindeverwaltung und Plenum) beschränkten ihre Zuständigkeit auf existentielle Fragen der Regiebetriebe, etwa auf Veräußerung, Verpachtung oder Stillegung, Erhöhung des Eigenkapitals, Annahme von Anleihen usw.

Da sich das "Dresdener System" (im Vergleich zu früher) als sehr zweckmäßig erwies [524], wurde es bald mit kleinen Abweichungen

---

521) Daß die bei der Übernahme der Berliner Elektrizitätswerke entwickelte Form des verselbständigten Regiebetriebs wenig beachtet wurde, ist unverständlich, da sie par excellence die für eine wirtschaftliche Regieführung notwendigen Voraussetzungen erfüllte. Es ist das Verdienst von Hugo LINDEMANN (Kommunalisierung und Entkommunalisierung in: Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte, hrsg. von Paul Mitzlaff und Erwin Stein, Berlin 1925, S. 899-918), diese damalige Organisationsform in einem informativen, von der neueren kommunalen Wissenschaft übersehenen Aufsatz festgehalten zu haben. Er schreibt (auf S. 913):
"Der entscheidende Schritt bei dieser Reform bestand darin, daß man nicht, wie vorher üblich, eine Verwaltungsdeputation einsetzte, in deren Händen trotz der Einsetzung von besonderen Werkdirektionen die eigentliche Leitung und Verantwortung für diese verblieb, sondern die neue Deputation nur mit der Aufsicht betraute, ihr also im wesentlichen die Stellung eines Aufsichtsrates einer AG gab. Die Direktion des Werkes erhielt Rechte und Befugnisse des Vorstandes einer AG. Die Grundlage für diese Ordnung gab der § 59 der preußischen Städteordnung für die östlichen Provinzen. Nun führte zwar die Direktion die Geschäfte selbständig, sie blieb aber nicht nur der dauernden Aufsicht der Deputation, sondern auch den Anordnungen des Magistrats unterstellt."

Zu erwähnen bleibt noch, daß Berlin - durch das erfolgreiche Experiment ermutigt - in den zwanziger Jahren einen Schritt weiterging und aus dem verselbständigten Regiebetrieb eine AG machte.

522) Bei Albert SCHNETTLER (Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 75) heißt es fälschlicherweise 1928. Unrichtig ist auch die Behauptung von Adolf HÜTTL (Die bisherigen Organisationsformen gemeindlicher Versorgungsbetriebe, in: Der Städtetag, 1955, S. 494), wonach Dresden (und ebenso Leipzig und Königsberg) schon vor dem 1. Weltkrieg die verselbständigte Regieform einführte .

523) Diesem System widmete sich erstmals ausführlich Marcus Gittermann: Konzessionierter oder kommunaler Betrieb von monopolistischen Unternehmungen öffentlichen Charakters? Zürcher Volkswirtschaftliche Studien, Neue Folge, hrsg. von H. Sieveking, 8. Heft, Zürich 1927, S. 624 ff.; später auch Fritz Elsas: a.a.O., S. 34 ff.; vgl. ferner Kurt Dreher: a.a.O., S. 26 f.

524) Die mit der teilweisen ökonomischen Verselbständigung gemachten (guten) Erfahrungen trugen dazu bei, daß Dresden (wie seinerzeit Berlin) auch eine rechtliche Selbständigkeit für opportun hielt. Im Jahre 1930 wurden deshalb die Betriebe zur Städtische Werke Dresden AG zusammengefaßt.

von anderen Städten, allen voran Leipzig [525] und München [526], nachgeahmt. Die Pionierleistung jener Städte beeinflußte fortan die Diskussion über eine sinnvolle gemeindliche Regieführung, schlug sich zunächst in Ansätzen in §§ 94 bis 99 PreußGFG nieder, später in § 74 DGO 1935 und erhielt ihre umfassende gesetzliche Regelung in der EigVO 1938. [527]

Die in drei Hauptteile gegliederte VO, enthält im ersten Teil allgemeine Vorschriften über Verfassung und Verwaltung, Wirtschaftsführung und Rechnungslegung aller Eigenbetriebe. Nach diesem Kernstück bringt der zweite Teil Sondervorschriften für Versorgungs- und Verkehrsbetriebe. Der dritte Teil führt die Übergangs- und Schlußbestimmungen sowie die Befreiungsvorschriften auf.

Von der Wissenschaft und Praxis einhellig als im großen und ganzen geglückt angesehen, war das Eigenbetriebsrecht dennoch von Anfang an mit einer bedeutenden Hypothek belastet. Es berücksichtigte nämlich zu wenig die enorme Spannweite der Größenordnungen der Kommunalbetriebe: Den "nichtwirtschaftlichen Unternehmen" blieb es vollständig verschlossen, für die Kleinbetriebe war es zu aufwendig und zu einseitig gewinn- (und nicht kostendeckend) orientiert [528] und den Großbetrieben versagte es die Rechtsfä-

---

525) Einen konzentrierten Überblick über das "Leipziger System" bringt Wolfgang LUDWIG (Die Werkleitung, Ihre Stellung auf Grund der GO und der EigVO des Landes NRW, Das Unternehmensrecht der kommunalen Wirtschaft, 2. Band, Köln-Marienburg 1958, S. 15f.), der allerdings fälschlicherweise dieses System als die originäre Organisationsform des verselbständigten Regiebetriebs ansieht.

526) Das "Münchener System" erwannt Heinrich HOFFMANN (Systematische Gruppierung der Betriebe auf dem Gebiete der Wasser-, Gas- und Stromversorgung und des öffentlichen Verkehrs, in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 1932, Sp.160 f.). Siehe ferner die bei Friedrich BLUMENSTOCK (a.a.O., S.56 ff.) auszugsweise wiedergegebene Verwaltungsordnung für die Betriebe der Stadtgemeinde München vom 30. Mai 1923.

527) Die EigVO 1938 ist das Ergebnis einer Entwicklung, die vor allem von Johannes POPITZ, Peter van AUBEL, Karl Maria HETTLAGE und Wilhelm LOSCHELDER getragen wurde.

528) Zwar waren nach § 25 EigVO 1938 Betriebe der Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern von den eigenbetriebsrechtlichen Vorschriften befreit, aber konnten nicht auch größere Gemeinden solche Kleinbetriebe besitzen? In Ausnahmefällen waren auch hier Befreiungen möglich - jedoch zumeist mit der Folge, daß die reinen Regiebetriebe dann auf jedwede verselbständigte Regieform zu verzichten hatten.

Was die Größenverhältnisse der Kommunalbetriebe (und damit ihre Stellung im Rahmen der Gemeindeorganisation) anbelangt, sollten grundsätzlich sowohl der Umfang des Betriebs als auch die Größe der Gemeinde und ihres Verwaltungsapparates berücksichtigt werden. Vgl. dazu auch Walter Kunz: Die Leitung einer gemeindlichen Unternehmung, in: Die Führung des Betriebes, Festschrift für Wilhelm Kalveram, hrsg. von Karl Theisinger, Berlin und Wien 1942, S. 72-79, insbes. S. 75.

higkeit und weitgehende ökonomische Selbständigkeit. Daran vermag auch eine individuell angepaßte Betriebssatzung nicht allzu viel zu ändern. Die EigVO 1938 ist unzweifelhaft auf die breite Masse der Mittelbetriebe zugeschnitten. Zwangsläufig ergaben sich hier für die größen- aber auch artmäßig unter- oder überdurchschnittlichen Kommunalbetriebe erhebliche Schwierigkeiten. Sie mußten sich noch erhöhen in einer allgemein expansiven Wirtschaft, in der auch die gemeindlichen Infrastrukturbetriebe kräftig wuchsen, ihnen aber das Eigenbetriebsrecht entweder noch immer großenteils versperrt oder zu eng geworden war.

Für die zu verselbständigenden Regiebetriebe hatte § 74 DGO 1935 gefordert, daß sie nach einer von der Gemeinde aufzustellenden Betriebssatzung v e r w a l t e t werden sollten. Dieses Postulat konkretisierte § 2 Abs. 1 EigVO 1938, indem er vorschrieb, daß der Eigenbetrieb "von der Werkleitung selbständig g e l e i t e t" (gesperrt durch den Verf.) wird und "die Werkleitung .... dem Bürgermeister für die wirtschaftliche Führung (d.h. Durchführung der laufenden Geschäfte, Anm. des Verf.) des Eigenbetriebs verantwortlich (ist)". Für die eigentliche Führung des Eigenbetriebs war hingegen allein der Bürgermeister (laut § 32 DGO 1935) zuständig. Im Unterschied zu damals werden die Führungsentscheidungen heute - gemäß den GOen der Bundesländer, z.B. nach Art. 80 BayGO, oder dem landesgesetzlichen Eigenbetriebsrecht - vom Gemeinderat, dem Werkausschuß und dem Bürgermeister bzw. (in NRW) Gemeindedirektor getroffen. Der Chef der Administration sowie manche seiner Referenten, wie selbstverständlich der Werkreferent als Werkleiter, aber auch der Kämmerer, sind obendrein an gewissen Leistungsaufgaben beteiligt. Trotz dieser sich zum Teil überschneidenden Kompetenzen und der daraus entstehenden Konflikte ist der Eigenbetrieb typisch für eine von der haushaltsmäßigen Führung getrennte Regieführung.[529]

---

529) Ein vereinfachtes Schema der Verteilung der Führungs- und Leitungsfunktionen würde für die gemeindlichen Regiebetriebe folgendermaßen aussehen:

	reiner Regiebetrieb	verselbständigter Regiebetrieb
Gemeindevertretung (samt Ausschüssen)	vorwiegend Führung, daneben Leitung	Führung
Gemeindeverwaltung (samt Referenten)	etwas Führung und vorwiegend Leitung	etwas Führung und etwas Leitung
Betriebs- bzw. Werkleitung	nur Ausführung	Leitung

Hinsichtlich des Führungsstils zeigt sich somit beim verselbständigten gegenüber dem reinen Regiebetrieb eine stufenweise Verlagerung der Leitungsfunktionen weg von der Gemeindevertretung und hin zur Werkleitung.

Das dürfte vor allem daran liegen, daß die innerhalb des Betriebs tätige Leitung kraft ihrer Funktion, Qualifikation und Information die politischen und administrativen Gemeindeorgane in den Sog einer wirtschaftlichen Regieführung zu drängen imstande ist. Freilich handelt es sich auch bei dieser Führung noch immer um eine R e g i e führung mit gegenüber der reinen Regie zwar lockeren, aber im Grundsatz bestehenden Bindungen. Ihre Existenz ist unbestritten und ihren Umfang sollte man nicht zu gering einschätzen. Denn die politischen und auch administrativen Einflußnahmen auf den Eigenbetrieb werden - worauf Walter HAMM hinweist [530] - besonders deutlich durch die Motive, mit denen die Umwandlung von Eigenbetrieben in Eigengesellschaften abgelehnt wird. In erster Linie fürchten die Führungsinstanzen eine Auflösung ihres Rechts der Budgetbewilligung (Budgetrecht) und eine verminderte Weisungsbefugnis im Hinblick auf die betriebliche Tarif- und Personalpolitik. Dabei wird jedoch viel zu wenig an den verselbständigten Regiebetrieb gedacht; die Vorenthaltung jeglicher Führungsmöglichkeiten und die allzu sehr ins Detail gehenden Direktiven und ständigen Interventionen können nämlich bei der Werkleitung eine gewisse Abwehrstellung hervorrufen, die sich im Extremfall in einer "werkbezogenen" anstatt einer "gemeindebezogenen" [531] Betriebspolitik niederschlägt.

b) Die Stagnation des reinen Regiebetriebs

Im Gegensatz zum verselbständigten Regiebetrieb kennt der reine Regiebetrieb diese "Gefahren" nicht. Irgendwelche eigenen Willensäußerungen sind nicht zu vernehmen; keine Betriebssatzung gibt ihm einen Namen, kennzeichnet seinen Gegenstand, gliedert Aufbau und Ablauf. Er entbehrt jeglicher betrieblichen Eigenständigkeit, versteht sich als ein Amt der Verwaltung und registriert deshalb auch die politischen und administrativen Einflüsse nicht als Eingriffe sondern als die ihm angemessene Form von Führung und Leitung. Dieser " A m t s " - C h a r a k t e r widerspricht aber dem Wesen eines wirtschaftlichen Betriebs.

---

530) Walter Hamm: a.a.O., S. 51.

531) Diese beiden Ausdrücke übernahm der Verfasser von Wolfgang LANGE (a.a.O., S. 15), der sie allerdings in einem anderen Zusammenhang (bei "verselbständigten Sparkassen") gebraucht.

Wie Hermann BRÜGELMANN (Die Eigenbetriebsverfassung, Was sie leisten kann und was sie nicht leisten kann, in: Der Städtetag, 1960, S. 7) zurecht feststellt, übersieht eine werkbezogene Betriebspolitik die "gliedhafte Bedeutung" des Kommunalbetriebs.

Ein wirtschaftlicher Betrieb kann nicht - wie Friedrich ZEISS überzeugend darlegt [532] - "verantwortlich durch einen Ausschuß geleitet werden, zumal da dieser zum geringeren Teil aus Fachleuten und im wesentlichen nach politischen Gesichtspunkten zusammengesetzt ist. Ein Betrieb, der durch eine Volksvertretung oder einen Ausschuß verwaltet wird, ohne daß für Initiative und Verantwortung Einzelner der notwendige Spielraum bleibt, kann nicht gedeihen."

Trotz dieser gravierenden Mängel mußte sich die Mehrzahl kommunaler Betriebe mit dem althergebrachten Führungsstil bescheiden. Die haushaltsmäßige Führung wurde und wird damit gerechtfertigt, daß man beispielsweise den öffentlichen Einrichtungen die wirtschaftliche Aufgabenstellung abstreitet; zudem ist eine solche regiebetriebliche Führung bequemer und scheint im Einklang mit den betrieblichen Gegebenheiten und Forderungen zu stehen. Mag sein, daß die vielfach aus "polizeylichen" Aufgaben hervorgehenden öffentlichen Einrichtungen in früheren Zeiten durchaus primär hoheitliche Zwecke erfüllten, heutzutage ist deren sozial- und hygienewirtschaftliche Bedeutung unzweifelhaft dominierend. Eine dieser Bedeutung angemessene Führung darf keinesfalls nach der Einfachheit ihrer Methoden beurteilt werden, sondern muß sich an der mit dieser Art von Führung erzielten Effektivität orientieren. Die Auffassung von einer angeblich harmonischen gemeindlichen Betriebsführung ignoriert die zwischen Verwalten und Bewirtschaften bestehenden Unterschiede. Eine wirkungsvolle Regieführung würde nicht nur den vermeintlich hoheitlichen reinen Regiebetrieben, vielmehr auch der Gemeinde selbst zugute kommen. Ein entscheidender Grund, etwa Weingüter, Fischereibetriebe, Steinbrüche, Bauhöfe Gärtnereien, Bestattungsbetriebe, Müllverbrennungsanlagen, Fuhrparkbetriebe, Klärwerke, Vieh- und Schlachthöfe, Heizkraftwerke und Werkstätten nicht als verselbständigte Regiebetriebe zu organisieren, während Wasserwerke, Häfen, Kurbetriebe, Stadthallen usw. als Eigenbetriebe oder gar Eigengesellschaften eingerichtet sind und als "wirtschaftliche Unternehmen" gelten, ist nicht zu erkennen. Beide Gruppen sind ohne nennenswerte Unterschiede als gemeindliche Wirtschaftsbetriebe anzusprechen.
Um so mehr verwundert es, daß die Betriebe der ersten Gruppe als Haushaltsbetriebe geführt werden mit all ihren bürokratischen Merk-

---

532) Friedrich Zeiß: Einige Führungs- und Aufsichtsprobleme bei Gemeindeunternehmen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1957, S. 465.

malen und Hemmungen. Nun hat Bürokratie [533] an sich keinen negativen Beigeschmack, wenn sie sinnvolle Arbeit leistet. Kritisiert wird nur ihre übersteigerte Form, der B ü r o k r a t i s m u s . Die auch als Büromanie bezeichnete "Krankheit" - man denke nur an die einschlägigen Darstellungen von Adolph WAGNER und Northcote C. PARKINSON - grassiert vor allem in jenen Verwaltungs- und Wirtschaftsgebilden, in denen ihr nicht entschlossen entgegengetreten wird. Eine tatkräftige Abwehr dürfte aber gerade bei den reinen Regiebetrieben sehr schwierig sein, da bei ihnen außer der den Kommunalbetrieben großenteils mangelnden Dynamik [534], noch das Interesse geschweige denn der Ehrgeiz der lediglich ausführende Aufgaben wahrnehmenden Kräfte (um nicht zu sagen der Handlanger) an einer zweckmäßigen Bewirtschaftung fehlt. In Anlehnung an eine treffende Sentenz von Manuel SAITZEW [535] läßt sich deshalb bemerken: Kann sich im Eigenbetrieb der Geist des heiligen Bürokratius mehr oder weniger schüchtern entfalten - im reinen Regiebetrieb kann er wahre Orgien feiern. Eingebettet in die Gemeindeadministration, muß der reine Regiebetrieb auf Verwaltungs- und Büroreformen [536] warten; er ist außerstande, den Bürokratismus selbst einzudämmen.

Die Gemeindebürger und unter ihnen vor allem die steuerzahlenden Einwohner sind (im übertragenen Sinn) die eigentlichen Eigentümer

---

533) Außer dem bereits zitierten grundlegenden Werk von Hermann BENTE sei noch auf folgende wichtige Literatur verwiesen: Adolf Bauner: Kaufmann oder Kameralist in den werbenden Gemeindebetrieben, vorab der mittleren und kleineren Städte, München 1913; Wilhelm Barenthin: Kaufmann und Bureaukrat im Staats- und Erwerbsleben, 2. Aufl., Berlin 1914; Ludwig von Mises: Bureaucracy, Yale University Press, New Haven 1946; Fritz Morstein Marx: Freiheit und Bürokratie, Zur Natur des Amtsschimmels, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 1956, S. 350 ff.; derselbe: Einführung in die Bürokratie, Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum, Neuwied 1959; Arnold Brecht: Bürokratie, in: Staatslexikon, 2. Band, 6. Aufl., Freiburg 1958, Sp. 327-334; Friedrich von Dungern: Bürokraten oder schöpferische Beamte?, Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft, 3. Band, Göttingen 1960.

534) Siehe hierzu die obigen Ausführungen über die betriebswirtschaftlichen Besonderheiten gemeindlicher Betriebe und vor allem das Kapitel über den bürokratischen Betriebsaufbau und die schematische Betriebspolitik.

535) Manuel Saitzew: a.a.O., S. 45.

der gemeindlichen Betriebe. Sie haben ein Recht darauf, daß mit den öffentlichen Mitteln sorgfältig umgegangen wird. Von Zeit zu Zeit können sie ihren Einfluß über politische Wahlen geltend machen; die in die Rathäuser entsandten Vertreter erhalten gleichsam eine Globalvollmacht und haben während der mehrjährigen Mandatsperiode die Pflicht, die Interessen des Wählers zu vertreten. Verglichen mit den Organen privatrechtlicher Kapitalgesellschaften, entspräche die Bürgerschaft der Haupt- bzw. Gesellschafterversammlung und ließen sich die Repräsentanten der Bevölkerung mit den Mitgliedern eines Aufsichtsrats gleichstellen. Dieser bestellt Vorstand bzw. Geschäftsführung und jene wählen bzw. wählt (je nach landesrechtlicher Gemeindeverfassung) den Chef der Verwaltung. Einschließlich seiner berufenen Beigeordneten tragen alle diese Organe die Verantwortung für die ihnen anvertrauten gemeindlichen oder gesellschaftlichen Angelegenheiten. Anders als letztere, die durch größtenteils wirtschaftliche Zielsetzungen gekennzeichnet sind, besitzen die gemeindlichen Angelegenheiten vornehmlich politisch-administrativen Charakter. Für die wirtschaftlich ausgerichteten und zu führenden Regiebetriebe entsteht damit eine Diskrepanz, die um so größer ist, je intensiver Gemeindeorgane nichtökonomischer Couleur auf die Betriebssphäre einwirken. Für die reinen Regiebetriebe bedeutet das aber, daß auch von den Führungs- und Leitungsinstanzen keine Impulse für eine unbürokratischere Bewirtschaftung ausgehen können. Die "Laienherrschaft" [537] - oftmals noch in verschiedene "Amateur-Kommissionen" [538] aufgeteilt - ist zumeist den modernen ökonomischen und technischen Anforderungen nicht gewachsen und läßt es, um ihren Einfluß zu sichern, bei der herkömmlichen Praxis bewenden. Der bürgerschaftliche "Auftrag" könnte aber auf einfachere Weise besser erfüllt werden. Die unbestritten notwendige Einflußnahme bedürfte nur einer andersgearteten Artikulation. Dazu müßten sich die zielsetzenden Gremien auf ihre eigentliche Führungsfunktion besinnen und beschränken, die unterschiedlichen Auf-

---

536) Heute wie früher versteht man darunter alle Maßnahmen organisatorischer Natur, "die dem Ziele einer Vereinfachung, Verbesserung und Beschleunigung der Verwaltungsarbeit und damit einer Verkleinerung des Aufwandes ohne Einschränkung des Verwaltungseffektes dienen" (Karl Gombel: Die Rationalisierung der Arbeit in der öffentlichen Verwaltung, Rundfunkvortrag, abgedr. in: Der Wirtschaftsprüfer, 1932, S. 432).

537) Emil Schiff: Unternehmertum oder Gemeindebetriebe?, Leipzig 1910, S. 14.

538) Lord Avebury: a.a.O., Berlin 1909, S. 62.

fassungen diskutieren, Entscheidungen treffen und eindeutige Direktiven erteilen. Den Betriebsleitern sollte soviel Spielraum gewährt werden, "ihr Selbstinteresse in Bezug auf Beweglichkeit, Anpassungsfähigkeit, Rationalisierung und Initiative zu betätigen, als unter der gegebenen Aufgabenstellung irgendwie möglich erscheint" [539]. Die Zielkonzeption hätte als Leistungskonzeption die geforderten betrieblichen Leistungen (also die sog. Betriebsaufgabe) in allen ihren Bestimmungsmerkmalen (Leistungsqualität, -programm, -menge, -preis und zusätzliche Service-Leistungen) zu definieren und als Gewinn- bzw. Verlustkonzeption den beabsichtigten kaufmännischen Erfolg vorzugeben (im einzelnen Gewinn- bzw. Verlusthöhe, -periode, -relation, -bereich und Gewinnverwendung bzw. Verlustdeckung). [540] Damit wäre die Regieführung deutlich umrissen, würden Meinungsverschiedenheiten und laufende Eingriffe vermieden und der Betriebsleitung jenes Maß an Handlungsfreiheit eingeräumt, das ihr die selbständige Umsetzung der abstrakt formulierten Vorstellungen in die wirtschaftliche Wirklichkeit erlaubt. Überdies könnte die Stellung der Betriebsleitung gestärkt werden, indem man mehrere (beispielsweise Wasser-, Abwasser-, Bade- und Schlachthof-) Betriebe zusammenfaßt und von einer einzigen Direktion leiten läßt.
Wesentliche Punkte davon finden sich bereits beim Führungsstil der verselbständigten Regiebetriebe. Sie kennen keine (gemeindliche) "Selbstleitung" [541] mehr, sondern werden durch Beauftragte (des Trägers) geleitet; die Führungsentscheidungen liegen hauptsächlich in der Hand der Gemeindevertretung einschließlich ihrer Ausschüsse; die Werkleitung steht zumeist einem Querverbund vor.

3. Die wirtschaftliche Führung des verselbständigten Regiebetriebs

a) Die generelle Zuständigkeit der Gemeindevertretung

Als Folge der staatlichen Umwälzung nach 1945 und der damit verbundenen Demokratisierung der Gemeindeverfassungen wurde das Führerprinzip, das den Bürgermeister zum obersten Organ des Eigenbe-

---

539) Helmut Fleischmann: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der gemeinwirtschaftlichen Tätigkeit in der Schweiz, Diss. Innsbruck 1948, S. 36.

540) Vgl. dazu die hervorragenden Ausführungen von Eberhard WITTE und Jürgen HAUSCHILDT (a.a.O., S. 85 ff.).

541) Gerhard Weisser: Form und Wesen der Einzelwirtschaften, Theorie und Politik ihrer Stile, 1. Band, 2. Aufl., Göttingen 1949, S. 39 f.

triebs gemacht hatte, aufgegeben und durch eine Art kollektiver Führung ersetzt. [542] Die Gemeindevertretung war nunmehr für alle wichtigen "unternehmerischen" Entscheidungen zuständig und rückte damit zur Spitze des Eigenbetriebs auf. [543] Der K a t a l o g i h r e r K o m p e t e n z e n ist sehr umfangreich und reicht von

der Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplans über
den Erwerb, die Belastung und Veräußerung von Betriebsvermögen ("soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Betriebsführung handelt"),
die Verpachtung von Teilen des Eigenbetriebs,
die Festsetzung der Tarife,
die Aufnahme von Darlehen,
die Feststellung des Jahresabschlusses und die Gewinnverwendung bzw. Verlustdeckung,
den Erlaß und die Änderung der Betriebssatzung,
die Bestellung der Mitglieder des Werkausschusses bis zur allgemeinen Regelung
der dienstlichen Verhältnisse der Beamten, Angestellten und Arbeiter, insbesondere
der Bestellung der Werkleiter sowie oftmals der Beschlußfassung über die Ernennung, Beförderung und Entlassung aller weiteren Beamten.

Diese Aufgaben sind ausschließlich vom Plenum der Gemeindevertretung wahrzunehmen. Darüber hinaus kann es bestimmte betriebliche Angelegenheiten satzungsmäßig (also außerhalb der gesetzlich zugewiesenen) auf seinen Werkausschuß übertragen. Außerdem besitzen der Bürgermeister bzw. Gemeindedirektor und Stadtkämmerer noch spezielle Befugnisse. Der verbleibende Rest an Zuständigkeit ist der Werkleitung vorbehalten. Sie besorgt die einfachen Geschäfte der laufenden Bewirtschaftung. Damit wird die dominierende Rolle der gemeindeparlamentarischen Vollversammlung deutlich. Die Frage ist nur, ob diese Lösung sinnvoll ist. Wenn man bedenkt, daß Städte mit über 50 000 Einwohnern von mindestens 35 Ratsherren (in Niedersachsen) und bis zu 81 Gemeindevertretern (in Hessen) repä-

---

542) Siehe dazu auch die Erörterungen im Kapitel über die Führungsstruktur gemeindlicher Betriebe.

543) Das gilt für alle Länder der BRD, wobei freilich die Kompetenzen nicht überall gleichmäßig verteilt sind. Die vorliegende Arbeit kann weder eine diesbezügliche synoptische Darstellung bringen noch will sie auf die detaillierte rechtliche Regelung in einer EigVO bzw. in einem EigG eingehen. Sie versucht lediglich die grundsätzlichen Merkmale betriebswirtschaftlich zu würdigen.

Der juristischen Seite widmen sich die Arbeiten von Ferdinand Möller: Der Werkausschuß, Eine betriebsverfassungsrechtliche Studie auf Grund der EigVO des Landes NRW, Köln-Marienburg 1957, und Wolfgang Ludwig: Die Werkleitung, Ihre Stellung auf Grund der GO und der EigVO des Landes NRW, Das Unternehmensrecht der kommunalen Wirtschaft, 2. Band, Köln-Marienburg 1958.

sentiert werden, dann ist - abgesehen von der Mitwirkung einer Vielzahl unsachverständiger Personen [544] - eine mehr oder weniger starke Verzögerung der Entscheidungen einfach nicht zu vermeiden. Diese wiederum behindert oft eine ökonomische Betriebsleitung. Einen Ausweg würde hier ein mit größeren Vollmachten ausgestatteter kleiner Werkausschuß darstellen. In ihm ließen sich die aus den Reihen der Ratsmitglieder kommenden (etwa zwölf bis fünfzehn) am besten geeigneten "Führungskräfte" konzentrieren und intensiv beratene, wirkungsvolle Beschlüsse fassen. Von einer derartigen ökonomisch begrüßenswerten Zuständigkeitsverteilung sind jedoch die GOen und auch die eigenbetriebsrechtlichen Vorschriften in der BRD weit entfernt. Zurecht schreibt Friedrich ZEISS [545]:

"Die der EigVO (gemeint ist die NRWEigVO ; Anm. des Verf.) innewohnende gesunde Tendenz, im Interesse der Beweglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der gemeindlichen Betriebe die Zuständigkeit des Werkausschusses möglichst weit zu ziehen, konnte sich dem umfangreichen Katalog des Abs. 1 (des § 28 NRWGO; Anm. des Verf.) gegenüber nur unbefriedigend durchsetzen."

Die gegenwärtigen Verhältnisse gemeindeparlamentarischer Führung werden auch in folgendem Zitat treffend kritisiert [546]:

"Die Aufgaben einer Gemeinde sind heute nicht mehr, wie noch bis in die dreißiger Jahre hinein, vorwiegend verwaltender, sondern überwiegend konstruktiver und damit schöpferischer Natur.... Ein vielköpfiges, nach Parteienproporz zusammengesetztes Gemeindeparlament ist hier bei allem guten Willen überfordert.... Eine moderne Industriestadt ist ebenso wie ein Industrieunternehmen.. . als ein Wirtschaftsbetrieb.... anzusehen.... Die wirtschaftlichen Erfordernisse einer Stadt.... erfordern auch eine andere proportionierte politische Vertretung, die der Wirtschafts- und der Berufsstruktur der Stadt entspricht (weiter oben hatte Konrad ELSHOLZ auf die wenigen noch in Stadtparlamenten tätigen Unternehmer hingewiesen; Anm. des Verf.).... Es ist bezeichnend, daß zum Beispiel eine Stadt wie Boston (USA) mit 600 000 Einwohnern mit 16 Stadtverordneten auskommt. Die hypertrophische Verfassungsstruktur unserer Stadtverwaltungen kann diese Zukunftsaufgaben in den bisherigen Verfassungsformen nicht meistern, sie lebt an der Wirklichkeit vorbei."

Obgleich den Schlußfolgerungen von Konrad ELSHOLZ nicht uneingeschränkt zugestimmt werden kann, sind sie doch in ihrer Eindeutigkeit bestechend:

"Die wenigen Städte, die noch mit der rheinischen Bürgermeisterverfassung ausgerüstet sind, oder wo in einer glücklichen personellen Konstellation der Oberbürgermeister als gleichzeitiger Verwal-

---

544) Vgl. auch dazu Ferdinand Möller: Fünf Jahre Eigenbetriebsverordnung (NRW), Ein Beitrag zur demokratisch-parlamentarischen Eigenbetriebs-Verfassung, in: Der öffentliche Haushalt, 1958/59, S. 93-113, insbes. S. 112.

545) Friedrich Zeiß: Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe u.bes.Berücks. der NRWEigVO, 2. Aufl., Stuttgart 1962, S. 111.

tungschef mit einer starken Fraktionsmehrheit seinen sachlichen wie personalpolitischen Willen durchsetzen kann.... , sind als Ausnahmeerscheinungen in der kommunalpolitischen Situation der Bundesrepublik zu bezeichnen.... An der Spitze eines solchen Unternehmens (d.h. einer Industriestadt; Anm. des Verf.) muß ein Manager (USA: City-Manager) stehen, der zwar demokratisch gewählt, aber mit Präsidialvollmachten ausgerüstet sein muß."

Gegenüber der Plenarführung stellt diese dem Führerprinzip verwandte Form präsidialen Regierens das andere Extrem dar. Als allen Beteiligten entgegenkommender Kompromiß dürfte deshalb tatsächlich eine Art kollegialer Führung im kleinen Kreis wünschenswert sein.

Das geltende Kommunalrecht verhindert freilich einen solchen Führungsstil, weil es sämtliche wesentlichen Entscheidungen in die (sog. All-) Zuständigkeit der gesamten Gemeindevertretung verweist. Da die Größe dieses Gremiums jedoch keine auf eingehenden Auseinandersetzungen beruhende Willensbildung erlaubt, entpuppt es sich als ein Forum politischer Deklamationen, das entweder die in den Ausschüssen "vor"-beratenen Auffassungen übernimmt oder sich - um ein publizitätswirksames und effekterheischendes Exempel zu statuieren - jenen begründeten Ansichten ostentativ verschließt. Beide Reaktionen sind vor allem bei den oftmals schwierigen und bedeutsamen Fragen betrieblicher Führung zu beobachten. Diesen letzten Endes oberflächlichen und willkürlichen Gepflogenheiten könnte abgeholfen werden, indem sich die Vollversammlung der Gemeindevertretung damit begnügt, ihren einzelnen Ausschüssen allgemein kommunalpolitische Richtlinien an die Hand zu geben und deren Arbeit zu koordinieren. Die Haushalts-"beratungen" zum Beispiel würden dann auch formal ihres Charakters als Abstimmungsmaschinerie entkleidet. Gerade das diffizile R e c h t d e r B u d g e t b e w i l l i g u n g eignet sich nur unzureichend zur Wahrnehmung in pleno. Die vorübergehende Beschäftigung mit dieser komplizierten Materie muß vordergründig bleiben; sowohl ein Überblick über als auch ein Eindringen in die Positionen und ihre Komposition und Intention ist unter diesen Verhältnissen kaum zu gewinnen. Wirklich konstruktive Vorschläge aus dem Plenum werden selten sein; und sollten dennoch Initiativen ergriffen werden, so geht in der "Masse" der Bürgervertreter die Identifikation der einzelnen Per-

---

546) Konrad Elsholz: Verwaltung-Der Zukunft nicht angepaßt, in: Der Volkswirt, Nr. 51/52 vom 23. Dezember 1966, Beilage Interessenkonflikte zwischen Stabilität und Wachstum, S. 46-50.

Vgl. ferner Adolf Hüttl: Die Verwaltung im Industriestaat, in: FAZ, Nr. 188 vom 15. August 1964, S. 5.

sönlichkeit mit den Anträgen verloren, und es ist, wo so viele verantwortlich sind, im Grunde niemand verantwortlich. Für eine zweckmäßige Regieführung ist neben der Kenntnis des Haushaltswesens auch ein Verständnis für ökonomische Zusammenhänge notwendig, denn wie könnten sonst eigenbetrieblicher Erfolgs- und Finanzplan sowie die Stellenübersicht festgestellt und obendrein eventuell Änderungswünsche vorgebracht werden? Muß man nicht Bilanzen lesen, Investitionen bewerten, Finanzierungsinstrumente usw. beurteilen und außerbetriebliche Informationen (externe Daten) aufspüren und interpretieren können, um zu einem einigermaßen rationalen decision-making zu gelangen? Oder genügt es, wenn die Gubernative ohne Rücksicht auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten Entscheidungen fällt und es den nachgeordneten Instanzen überläßt, damit fertig zu werden? Fast zwangsläufig werden sich hier Kollisionen ergeben und zwar zwischen dem rechtlich überlegenen politischen Gremium und der fachlich überlegenen betrieblichen Leitung.

Derartige Konflikte zeigen sich besonders im Rahmen der kommunalen T a r i f p o l i t i k , weil von ihr die öffentliche Meinung unmittelbar beeinflußt wird und zum anderen die Funktionsfähigkeit des betreffenden Betriebs (namentlich Großbetriebs, langfristig gesehen) grundsätzlich abhängt [547]. So können aus politischen Gründen sachlich gebotene Tariferhöhungen verworfen und der Werkleitung die Last aufgebürdet werden, "irgendwie" für eine ordentliche Betriebsgebarung und "gute Zahlenoptik" zu sorgen. Kann sich nicht hinter diesen wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen ein parteilicher Egoismus (Gruppeninteresse) und die Angst vor unpopulären Beschlüssen verstecken, die die Werkleitung sogar in Mißkredit zu bringen in der Lage sind? Fraglich ist freilich, wann eine Tariferhöhung "sachlich geboten" ist. Sie ist es doch wohl dann nicht, wenn damit Kapitalfehlleitungen wiedergutgemacht, nicht oder verspätet durchgeführte Rationalisierungsmaßnahmen in ihrer kostspieligen Wirkung gedämpft oder ein "Superverwaltungszentrum" [548] oder andere erhebliche Neuinvestitionen finanziert

---

547) Siehe dazu Otto Fischer: Und der Bürger soll alles bezahlen ...., Dr. Vogel begründet geplante Tariferhöhungen bei Wasser, Gas und Trambahn, Viel zu hohes Defizit, in: SZ, Nr. 31 vom 5. Februar 1965, S. 15 f. Darin heißt es (auf S. 15), daß der Ausgleich der Mehraufwendungen der Stadtwerke in Höhe von etwa 25 Mio. DMark nicht über den "Komeitshaushalt" zugeschossen werden könne, da (lt. Oberbürgermeister Vogel) "eine Transaktion dieses Ausmaßes .... zu einem vollständigen Investitionsstop führen (würde)".

548) Otto Fischer: Zwei Tariferhöhungen auf einen Schlag, in: SZ, Nr. 30 vom 4. Februar 1965, S. 13.

werden sollen. Aber bei der größeren Menge betrieblicher Vorhaben ist dieses sachliche Gebot nicht so zweifelsfrei abzulehnen. Da die gemeindliche Plenarversammlung für die Tarifpolitik zuständig ist, muß sie sich über die in den "Preis" eingehenden Kosten im klaren sein. Dafür ist sie jedoch wiederum in keiner Weise prädestiniert, denn ihre Mitglieder sind nur in Ausnahmefällen technisch, betriebs-, finanz- und kommunalwirtschaftlich geschult. Zum Beispiel setzen sich die Selbstkosten eines Elektrizitätswerks aus äußerst heterogenen Größen zusammen [549]: aus der Art der Energiebeschaffung, also von der Leistung der Stromerzeugungsanlage oder der Energiequelle, bei Wärmekraftwerken vom Kraftstoff, und davon, ob der Bedarf durch Eigenerzeugung oder Fremdbezug gedeckt wird; ferner ist die Struktur des Versorgungsbetriebs von Bedeutung, d.h. die Bevölkerungsdichte, geographische Lage usw. und schließlich hat auch die Struktur der Abnehmerschaft Einfluß auf die Gestaltung der Selbstkosten, da die Einkommensverhältnisse und die Lebenshaltung Absatzmenge und -intensität bestimmen. Darüber hinaus muß das Plenum die aus der Tarifhöhe und aus den verschiedenen Tarifsystemen (z.B. Fahrstrecken- oder Zeittarif[550]) resultierenden Konsequenzen abzuschätzen wissen, wobei weniger an die von der Werkleitung zu errechnenden erzielbaren Betriebserträge gedacht wird, sondern an eine etwaige Förderung einheimischer oder die Ansiedlung neuer Industrieunternehmungen und die damit verbundene Beschaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung der Berufsausbildung sowie (vornehmlich Gewerbe-) Steuermehreinnahmen. [551]

Auch hinsichtlich der P e r s o n a l p o l i t i k übersteigt die vom Gesetzgeber der Gemeindevertretung zugewiesene Kompetenz deren "Potenz", zumindest was die heutige Situation anbelangt. Früher nämlich, als die öffentliche Hand "soziale Musterbetriebe" einrichtete und deren Arbeitern ermöglichte, "in die Kategorie der 'ständigen Arbeiter' aufzurücken, und damit wie der 'ständige Angestellte' in ein beamtenähnliches Verhältnis zu kommen" [552], war

---

549) Vgl. Max Mreß: Selbstkostenprobleme und Strompreistarife der Elektrizitätswerke, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1938, S. 27-31 und 51-52, insbes. S. 27.

550) Vgl. im einzelnen dazu E. Heiniger: Tarifgestaltung und Kundendienst der städtischen Verkehrsunternehmungen, in: Die städtischen Verkehrsmittel, Gegenwartsfragen des städtischen Personenverkehrs, hrsg. vom Seminar für Verkehrspolitik (Walter Fischer), Schriftreihe des Seminars für Fremdenverkehr und Verkehrspolitik an der Handels-Hochschule St. Gallen, Nr. 12, Zürich und St. Gallen 1953, S. 99-116, insbes. S. 103.

551) Zum Thema Tarifpolitik als Wirtschaftspolitik vgl. auch Henricus Haltenhoff: Werkspolitik als Mittel der Gemeindepolitik in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, aus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 21 f.

der Zwang zum rationellsten Einsatz der menschlichen Arbeitskraft nicht so groß und es brauchten deshalb keine besonderen, das heißt andere als die traditionellen behördlichen Anforderungen an die Betriebsangehörigen gestellt zu werden. Die schematische Übertragung der Grundsätze der Hoheitsverwaltung auf die Wirtschaftsverwaltung wurde jedoch dann problematisch, als sich der Nachdruck von Wirtschaftsverwaltung auf Kommunalwirtschaft legte, die Sozialleistungen der privaten Unternehmungen mit denen der öffentlichen Hand gleichzogen, der Arbeitsmarkt transparenter und fluktuierender und damit ein Wettbewerbsdruck im Personalbereich ausgelöst wurde. Für tüchtige Betriebsleiter und Mitarbeiter mußten die Kommunalbetriebe attraktiv bleiben, was eine Annäherung an die in der Wirtschaft gültigen Usancen voraussetzte. Das aber sprengte den Rahmen der bisherigen Aufgaben der Gemeindevertretung. Zwar hatte sie sich nicht nach Führungskräften für die Eigenbetriebe umzusehen - die rekrutierte sie ja selbst aus ihren eigenen Reihen - aber für fähige leitende und auch ausführende Kräfte mußte sie sorgen. Was nahm es wunder, daß das politische Plenum seine herkömmlichen Methoden großenteils beibehielt und die Werk-, Abteilungs- und manchmal auch Gruppenleiter weiterhin verbeamtete anstatt ihnen (außer dem Ersten Werkleiter, der als Beigeordneter kommunaler Wahlbeamter ist) in etwa den Status von angestellten Middle- und Lower-(Junior-)Managern zu verleihen (das heißt die Nonpolitiker- und Qualifikationsklausel anzuwenden). Die beamtenrechtliche (und für die Angestellten und Arbeiter beamtenrechtsähnliche) Ausgestaltung der Dienstverhältnisse sichert den Führungsinstanzen die strikte Befolgung ihrer Beschlüsse; es muß dafür aber in Kauf genommen werden

1. eine gewisse Politisierung und weitverbreitete Bürokratisierung und das Fehlen "unternehmerischen" Elans, nicht zuletzt bedingt durch das mangelnde Risiko eines Verlustes des Arbeitsplatzes 553) und

---

552) Karl Spohn: Der ökonomische Charakter der "öffentlichen Unternehmung", in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1950/51, S. 309.

553) Gustav SAAGE (a.a.O., S. 554) trifft den Kern, wenn er bemerkt: "Politische Rücksichtnahmen verhindern oftmals personelle Bereinigungen und Neubesetzungen nach fachlichen Erfordernissen ....".

Vgl. ferner die Diskussionsbeiträge über "Beamte in kommunalen Unternehmungen?" von Hermann Brügelmann: Nachtigall und Eule - schematisch dargestellt, Ferdinand Möller: Verwalten oder wirtschaften?, und Lothar Schuhknecht: Das Beamtenethos des Werkleiters, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft, Nr. 59 vom April 1959, S. 5, sowie von Karl Beck: Beamte sind ein Handicap für die Zukunft, und Hans Walter Wild: Man soll es den Städten überlassen, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft, Nr. 60 vom Mai 1959, S. 5.

2. (wegen der starren Besoldungsschemata) der regelmäßige Verzicht auf kaufmännische und technische Spitzenkräfte [554] bzw. (wegen der wenig einladenden Anstellungsverträge) auf qualifizierte Outsiders.

Hierzu kommt - was allerdings die Organisation des Eigenbetriebs mit sich bringt - eine latent schwebende Unzufriedenheit unter den Betriebsleitern, niemals in Führungspositionen aufrücken zu können und damit eine unterschwellige Rivalität gegenüber den politischen Organen. Nun ist es nicht der Sinn einer gemeindlichen Personalpolitik, in ihren Betrieben die gleichen Verhältnisse wie in privaten Unternehmungen zu etablieren; das würde ihren unterschiedlichen Zielsetzungen und vor allem der sozialverpflichteten öffentlichen Verantwortlichkeit [555] widersprechen. Aber auch in den Kommunalbetrieben müssen Reibungsflächen abgebaut, sollten insbesondere das Weisungs- und das Kontrollrecht nicht übertrieben ausgeübt, eine freiere Entfaltung gesichert, Leistungsanreize geschaffen [556] sowie Möglichkeiten der Aus- und Fortbildung eingeräumt [557] werden.

---

554) Juristische Spitzenkräfte in der Art der in privaten Unternehmungen tätigen Syndizi gibt es in den (rechtlich unselbständigen) Eigenbetrieben grundsätzlich nicht. Ihre Aufgaben (Rechtsberatung, Prüfung von wichtigen Verträgen, Führung der Rechtsstreitigkeiten) erledigen der J u s t i t i a r und seine Mitarbeiter im städtischen Rechtsamt. Von diesem - aber nur von diesem - Gesichtspunkt aus (also infolge der fehlenden juristischen Arbeitsmöglichkeit) ist die Feststellung berechtigt, "daß der Jurist in Reinkultur....nicht berufen ist, bei der Verwaltung eines gewerblichen Betriebes (einer Gemeinde; Anm. des Verf.) mitzuwirken, geschweige denn eine ausschlaggebende Stelle zu bekleiden" (Otto Wippermann: Die Zukunft kommunaler Betriebe, Berlin 1912, S. 10 f.).

555) Vgl. hierzu Rudolf Herle: Die besondere Verantwortlichkeit von Verwaltungsträgern im Hinblick auf öffentliche Unternehmen, Diss. Mainz 1953, insbes. S. 52 ff.

556) Siehe insbesondere Ferdinand Möller: Personalwirtschaftliche Leistungssteigerung in Versorgungsbetrieben, in: Der Städtetag, 1955, S. 419-421.

557) Vgl. diesbezüglich die Anregungen von Franz Haaser: Bedeutung und Gestaltung von Auslese, Ausbildung und Fortbildung in der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft in: Welche Erfahrungen der Betriebswirtschaft können Staat und Kommunen für die wirtschaftliche Gestaltung ihrer Verwaltung und ihrer Ausgaben übernehmen? Gemeinsame wirtschaftliche Grundregeln in privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung (Gutachten, erstattet im Auftrag des BFM), Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft, 2. Band, Göttingen 1958, S. 86-89.

b) Die partielle Kompetenz des Werkausschusses

Entgegen aller Rationalität haben - wie bereits erwähnt - die Gesetzgeber nach 1945 die komplizierten (hauptsächlich planungs-, abgaben- und personal-)wirtschaftlichen Fragen des Budgetrechts, der Tarif- bzw. Personalpolitik in die Zuständigkeit des großen Gremiums der Gemeindevertretung überwiesen und nicht einem aus ihr gebildeten kleinen Kollegium von Kommissären anvertraut. Die nur selten wirklich arbeitsfähigen Vollversammlungen im "großen Rathaussaal" im Rampenlicht der Öffentlichkeit hinterlassen nun oftmals den Eindruck, als würden die Beschlüsse über die Tagesordnungspunkte zuvörderst durch das Kriterium des zu gewinnenden bzw. zu verlierenden Prestiges bestimmt und vielleicht noch aus "macht"-politischen Erwägungen gefaßt; eine ins einzelne gehende wirtschaftliche Diskussion ist in jenen Sitzungen regelmäßig nicht zu hören. Dafür ist der Werkausschuß zuständig, dem die Aufgabe der V o r b e r a t u n g e n d e r E n t s c h e i d u n g e n d e s P l e n u m s - sonst dem Hauptausschuß vorbehalten - ausdrücklich übertragen ist. Das bedeutet, daß das für die regiebetriebliche Führung am besten geeignete Organ immerhin mitbeteiligt sein darf. Wenngleich es zweckmäßiger gewesen wäre, ihn jene Fragen auch entscheiden zu lassen, so ist mit der jetzigen Regelung immerhin ein richtiger Weg eingeschlagen worden. Der Werkausschuß ist heute ein parlamentarischer Gemeindeausschuß, dem neben mehreren (in der Betriebssatzung zahlenmäßig fixierten) Ratsherren auch einige zur Gemeindevertretung wählbare sachkundige Bürger angehören können. [558] Sein Vorgänger waren die Beiräte gemäß der EigVO 1938, die nach Heinrich HINSKEN allerdings "kein echtes Organ der Gemeinde, sondern als Einzelberater, nicht als Kollegium, lediglich Hilfsorgane des Bürgermeisters" [559] darstellten. Sie wurden von ihm auf Grund der Hauptsatzung berufen und hatten außer ihrer beratenden Funktion keine weiteren Beschluß- oder Aufsichtsrechte. Von Werkausschuß und Beiräten sind die früheren (sog. gemischten) Kommissionen, Verwaltungsräte bzw. Deputationen zu unterscheiden, die aus Mitgliedern sowohl des Magistrats als auch der Stadtverordnetenversammlung bestanden.

---

558) Vgl. auch Hans Klüber: Bürgerschaftliche Vertreter im Werkausschuß, in: Kommunalwirtschaft, 1966, S. 1-3.

559) Heinrich Hinsken: Grundlagen, Begriff und Sonderstellung des gemeindlichen Eigenbetriebs, Diss. Göttingen 1947, S. 94.

Im Werkausschuß sollten sich die den regiebetrieblichen Führungsaufgaben am besten gewachsenen Gemeindevertreter zusammenfinden. Soweit keine ausreichende Besetzung möglich ist, müßten unbedingt unabhängige, beratende Fachleute von außen gewonnen werden, beispielsweise selbständige Unternehmer, Bankdirektoren, Wirtschaftsprüfer, Arbeitnehmerfunktionäre, Ingenieure und Wissenschaftler. Mittels einer adäquaten Mandatsverteilung und infolge seiner gründlichen Beschäftigung mit betrieblichen Angelegenheiten böte der Werkausschuß die Gewähr dafür, daß neben der Berücksichtigung der allgemeinen kommunalpolitischen Gesichtspunkte auch die wirtschaftliche Seite beachtet werden würde. Eine weitergehende Kompetenz könnte das zumeist langwierige Plenarverfahren abkürzen und schnellere Entscheidungen veranlassen. So ausgestattet wäre der Werkausschuß d a s Führungsorgan des verselbständigten Regiebetriebs; vergleichbar mit einer Art Führungsinstanz in der privaten Unternehmung. [560] (Erinnert man sich des Stufenbaus der Gemeindewirtschaft [561] und an die Überlegungen vor allem Wilhelm RIEGERs über Betrieb und Unternehmung [562], dann zeigt sich in beiden Fällen, wie der (Unter-) Betrieb von der Führungssphäre umgeben ("ummantelt") wird und - je nach dem, welche Eigenschaften vorhanden sind - als Teil eines Überbetriebs bzw. Kern einer Unternehmung zu qualifizieren ist [563]).

---

560) Diese Analogie hinkt freilich in mehrfacher Beziehung. So ist die privatunternehmerische Führungsinstanz eindeutig an der privatwirtschaftlichen Rentabilität interessiert, während die regiebetriebliche Führung großenteils eine kostendeckende Bedürfnisbefriedigung anzustreben sich bemüht. Anders als das (private) Top-Management, das sich auf die Unternehmensführung konzentriert, nimmt die Regieführung auch Überwachungsaufgaben, also in etwa die Funktionen eines Aufsichtsrats, wahr. Daß weiter große Unterschiede zwischen den hoch dotierten, einflußreichen Führungskräften der privaten Wirtschaft und den ehrenamtlich tätigen Stadträten bestehen, sei nur am Rande vermerkt.

561) Dargestellt im Kapitel über die Führungsstruktur gemeindlicher Betriebe.

562) Siehe Fußnote 343).

563) Wegen der grundsätzlich fehlenden Unternehmungseigenschaft bei den gemeindlichen Regiebetrieben, aber im Hinblick auf ihre manchmal unternehmungsähnlichen Formen sowie ihren besonderen Führungsstil, lassen sie sich auch in Anlehnung an einen treffenden, allerdings von Waldemar ZIMMERMANN (Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung im Gebiete der Wohnungswirtschaft, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d. V.f.Soz.pol., 176. Band, 2. Teil, München und Leipzig 1931, S. 442) in einem etwas anderen Zusammenhang gebrauchten Terminus, als Ü b e r n e h m u n g e n bezeichnen, also übernommen und geführt durch die Gemeinde, vor allem verkörpert in der Gemeindevertretung und ihrem Werkausschuß.

Infolge der Tatsache, daß die Werkleitung an den Beratungen des Werkausschusses teilnimmt und sie berechtigt und auf Verlangen verpflichtet ist, ihre Auffassung zu einzelnen betrieblichen Angelegenheiten vorzutragen, entsteht ein wechselseitiges Gespräch sowie ein Informationsaustausch zwischen Führung und Leitung. Für die Werkleiter ist das besonders wertvoll, weil sie mit Ausnahme desjenigen Werkleiters, der zugleich Beigeordneter bzw. Werkreferent ist, gewöhnlich nicht den Ratssitzungen beiwohnen können.

Gegenüber den anderen Gemeindeausschüssen hat der Werkausschuß insofern einen Sonderstatus als ihm auch beschließende Funktionen durch das Gesetz selbst übertragen sind. Er ist in der Regel unmittelbar zuständig für

die Festsetzung der allgemeinen Lieferbedingungen,
die Zustimmung zu erfolggefährdenden Mehraufwendungen,
die Benennung des Prüfers für den Jahresabschluß und für das Notbeschlußrecht in Dringlichkeitsfällen.

Neben dieser B e s c h l u ß f a s s u n g g e s e t z l i c h e r Z u s t ä n d i g k e i t e n kann dem Werkausschuß auch die B e s c h l u ß f a s s u n g g e s a t z t e r Z u s t ä n d i g k e i t e n von der Plenarversammlung zugewiesen werden, soweit sie nicht ihrer ausschließlichen Kompetenz unterliegen und die Grenze des Verantwortungsbereichs der Werkleitung überschreiten. Nach den Vorschriften der landesrechtlichen GOen [564] sollen auf diese Weise möglichst viele Aufgaben der Gemeindevertretung auf ihren Werkausschuß delegiert werden; zwar ist die Übertragung regiebetrieblicher Angelegenheiten auch auf andere (Personal-, Vergabe-)Ausschüsse möglich, aber wegen der damit verbundenen zusätzlichen Führungskollegien und einer noch weniger konfliktfreien Geschäftsverteilung und umständlicheren Geschäftsgebarung wohl nicht zweckmäßig. Diese an sich begrüßenswerte Regelung trägt aber rein theoretischen Charakter. Denn der Spielraum für solche übertragbaren Zuständigkeiten ist tatsächlich äußerst eng. Und sollte sich der Gemeinderat einmal die Entscheidung nicht allgemein vorbehalten oder im Einzelfall an sich ziehen, dann können die vom Werkausschuß gefaßten Beschlüsse noch immer im Wege des Einspruchs durch den Rat umgestoßen werden. Die in der Betriebssatzung [565] vorgesehene Kompetenzerweiterung er-

564) Siehe z.B. § 28 Abs. 2 An Verb. mit § 75 Abs. 1 Satz 2 NGO

565) Vorbild für die eigenbetrieblichen Satzungen sind die vom Städteverband und Städtebund des betreffenden Bundeslandes im Zusammenwirken mit der Landesgruppe des VKU aufgestellten Musterersatzungen.

streckt sich auf

- die Einwilligung in bestimmte (Energiebezugs-, Betriebsführungs- usw.) Verträge,
- die Genehmigung der Vergabe großer Aufträge,
- die Entscheidung über Stundung, Niederschlagung und Erlaß von Forderungen des Eigenbetriebs, wenn sie eine festgelegte Wertgrenze und damit die Zuständigkeit der Werkleitung übersteigen, und schließlich unter Umständen auf die Mitwirkung bei
- der Anstellung, Beförderung und Entlassung der betrieblichen Angestellten.

Hinzuzufügen ist noch, daß der Werkausschuß zur Vorbereitung wichtiger Beratungspunkte des Plenums bzw. zur Beratung seiner eigenen Entscheidungen Unterausschüsse bilden kann, die Detailfragen klären und eine bedeutende Vorarbeit leisten. [566] Auch ist zu bedenken, daß der Werkausschuß, dem die Erhaltung des eigenbetrieblichen Sondervermögens in verstärktem Maße anvertraut ist, im Rahmen seiner finanziellen Überlegungen andere Ausschüsse, allen voran den Finanz- aber auch den Hauptausschuß, konsultiert. Welche ungünstigen Folgen sich daraus ergeben können, liegen auf der Hand: die Führungsfunktion wird wiederum aufgefächert, das decision-making verzögert, die Betriebsleitung hingehalten und nicht zuletzt, bedingt durch die vielen Beteiligten, die Vertraulichkeit der Gespräche und Beschlüsse nur schwerlich gewahrt.

Die prinzipielle Allzuständigkeit der Plenarversammlung und die dem Werkausschuß übertragene partielle Kompetenz sind übrigens nicht auf die Belange betrieblicher Führung beschränkt; sie umfassen auch die Überwachung der Werkleitung, insbesondere ob sie den Beschlüssen folgte und sie angemessen ausführen ließ. Bei diesem K o n t r o l l v e r f a h r e n (worauf im Abschnitt über die Prüfung gemeindlicher Regiebetriebe noch näher eingegangen wird) kommt dem Werkausschuß die zentrale Aufgabe zu, Auskünfte einzuholen, Zwischenabschlüsse zu begutachten, Informationen auszuwerten, Stellungnahmen anzufertigen und gegebenenfalls an den Rat weiterzuleiten. Wiewohl er dessen Kontrollfunktion nicht ersetzen kann, wird dadurch doch eine wesentliche Arbeitserleichterung erreicht.

c) Die speziellen Befugnisse der Gemeindeverwaltung

Im streng gemeindeverfassungsrechtlichen Sinn gehören zur Gemeindeverwaltung nicht nur die hier dazu gezählten Organe, sondern eventuell auch die Gemeindevertretung und ihre Ausschüsse. So heißt es zum Beispiel in § 29 BayGO: "Die Gemeinde wird durch den Gemeinderat verwaltet...." Der mit dieser juristischen Terminologie verknüpfte Begriffsinhalt ist aber für die vorliegende Untersuchung nicht geeignet. Für sie ist weniger die Rechtsstellung,

---

566) Der juristischen Seite widmet sich der Beitrag o.V.: Kann es in Bayern einen "Unterausschuß" des gemeindlichen Werkausschusses geben?, in: Versorgungswirtschaft, 1965, S. 260.

Organbildung und -bezeichnung maßgebend als Funktion und Stil der Instanzen und Instrumente. So gesehen schiebt sich zwischen politisch orientierte Gemeindevertretung und ökonomisch handelnde Betriebsleitung die Gemeindeverwaltung, repräsentiert durch deren Chef (Oberbürgermeister bzw. in NRW Gemeindedirektor) und seine Beigeordneten, Dezernenten bzw. Referenten. Ihre Mittlerrolle macht sie janusköpfig und läßt sie - überspitzt gesagt - gleichzeitig als politische Funktionäre und als wirtschaftende Administratoren erscheinen. Hinsichtlich der Regiebetriebe resultieren daraus spezielle Führungs- und Leitungsbefugnisse.

In seiner Eigenschaft als oberste Verwaltungsinstanz hat der Bürgermeister (Gemeindedirektor) vor allem für die Einheitlichkeit der Verwaltung zu sorgen. Im Interesse dieser einheitlichen Verwaltungsführung werden sämtliche "einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung" [567] unter seiner Ägide und Aufsicht abgewickelt. Darunter fällt auch die der eigenbetrieblichen Werkleitung aufgegebene "laufende Betriebsführung". [568] Neben seinem Unterrichtungsrecht, dem die Pflicht der Werkleitung gegenübersteht, ihm Auskunft zu erteilen, besitzt der Verwaltungschef gewisse W e i s u n g s b e f u g n i s s e . Sie sind vornehmlich personalrechtlicher Art. Da er Dienstvorgesetzter aller gemeindlichen Beamten, Angestellten und Arbeiter ist, haben auch die Angehörigen des Eigenbetriebs seine dienstlichen Richtlinien zu befolgen. Mit anderen Worten: Die allgemeinen dienstlichen Anordnungen des Gemeindevorstands für die Gemeindeverwaltung gelten sinngemäß auch für den Eigenbetrieb. Anders als nach § 10 Abs. 1 EigVO 1938, wonach grundsätzlich (soweit die Betriebssatzung nichts anderes bestimmte) die Werkleitung für die Personalangelegenheiten zuständig war, ist heute regelmäßig die Personalhoheit der Eigenbetriebe der Werkleitung vorenthalten. Anstellung, Beförderung und Entlassung der betrieblichen Angestellten und selbst der Arbeiter geschieht grundsätzlich durch den Hauptverwaltungsbeamten und unter Umständen unter Mitwirkung des Werkausschusses. [569] Obwohl diese Personalführung vom Standpunkt einer hierarchischen Verwaltungs-

---

567) Art. 37 Abs. 1 Ziff. 1 BayGO.

568) § 8 HessEigG hält dies unzweideutig fest, indem er vorschreibt, daß "die Verwaltung und Wirtschaftsführung des Eigenbetriebs mit den Planungen und Zielen der Gemeindeverwaltung im Einklang" stehen muß.

569) Um diese eklatante (bereits oben erwähnte) personalpolitische Entmachtung der Werkleitung zu mildern, enthält z.B. die AusfAnw. vom 14. April 1954 (NRWMBl., Sp. 615) zu § 6 NRWEigVO die Empfehlung, "die Entscheidung (nämlich über die Anstellung, Beförderung und Entlassung; Anm. des Verf.) in mittleren und größeren Betrieben wenigstens für die Angestellten der unteren Vergütungsgruppen und die Arbeiter der Werkleitung zu übertragen".

organisation aus erklärlich ist, kann sie doch nicht so ohne weiteres auf deren wirtschaftliche Untergliederungen angewandt werden. Denn die kommunalen Regiebetriebe sind auch (oder besser: gerade) im Personalbereich anders zu beurteilen als die kommunalen Verwaltungsabteilungen. In der hoheitlichen Bauverwaltung beispielsweise sind in erster Linie planungs-, boden- und baurechtliche Kenntnisse notwendig, müssen Fragen der Landes- und Ortsplanung, der Grundstückslenkung, -abtretung und -enteignung sowie der Bauaufsicht beantwortet werden; außerdem kommen noch im einzelnen Aufgaben der Vermessung, des Katasterwesens, der Bauwettbewerbe usw. hinzu. Dagegen müssen die in reinen Regiebaubetrieben Beschäftigten über andere, nämlich ökonomische Fähigkeiten verfügen; etwa wie man Steinbrüche, Ziegeleien und Bauhöfe rationell bewirtschaftet und Vermögen und Kosten zweckmäßig abrechnet. Ähnlich ist es im Fall der verselbständigten Regiebetriebe: Außer den leitenden Beamten müssen mindestens auch die ranghöheren Angestellten Erfahrungen bezüglich der Wirtschaftszweigeigentümlichkeiten aufweisen und den Wirtschaftsplan plangerecht mitvollziehen können. Darüber hinaus sollten sie Kenntnisse im Submissionswesen, in der Güter- und Dienstleistungsproduktion besitzen und die Absatzseite zu handhaben verstehen. Von einem obersten Behördenleiter kann aber nicht erwartet werden, daß er diese kaufmännischen und technischen Fähigkeiten zu bewerten und damit die passendsten Entscheidungen für die Personalbesetzung zu treffen weiß. Es sei denn, er ist von Hause aus Ökonom und Ingenieur; dann aber treten die Schwierigkeiten im Hinblick auf die ungleich größere Zahl von in der Hoheitsverwaltung tätigen Angestellten auf. Deshalb bietet sich beinahe zwangsläufig die frühere Regelung als beste Lösung an, d.h. der Werkleitung wieder die ausschließliche Verantwortung über die eigenbetriebliche Personalwirtschaft (der Angestellten und Arbeiter) zu übertragen. Eine Mitwirkung des Werkausschusses und des Bürgermeisters (Gemeindedirektors) sollte sich auf ein einfaches Anhörungsrecht beschränken. Unberührt davon bliebe die Stellung der Beamten, für deren Obliegenheiten nach wie vor die Gemeindevertreter und der Verwaltungschef zuständig wären.

Letzterem sind noch andere Befugnisse eingeräumt. Mit Zustimmung des Werkausschusses erläßt er durch eine Dienstanweisung die Geschäftsverteilung innerhalb einer mehrköpfigen Werkleitung. Er entscheidet ebenso über erfolgsgefährdende Mehraufwendungen, wenn sie keinen Aufschub dulden, wie er überhaupt dringende Anordnungen unverzüglich vorzunehmen verpflichtet ist. Stets hat er jedoch dafür die Genehmigung des Werkausschusses in dessen nächster Sit-

zung einzuholen.

Schließlich sieht § 10 Abs. 2 Satz 1 NRW EigVO (in seinem wesentlichen Inhalt und seiner Formulierung zurückgehend auf § 9 Abs. 2 Satz 1 EigVO 1938) vor, daß der Gemeindedirektor (früher Bürgermeister)

"nach Anhörung der Werkleitung" bestimmt, "wieweit der Eigenbetrieb seine vorübergehend nicht benötigten Geldmittel selbst bewirtschaftet, wieweit die Gemeinde sie für den Betrieb anlegt oder wieweit sie der Gemeinde für ihre Zwecke vorübergehend als Kassenmittel zur Verfügung gestellt werden".

Dieses Eingriffsrecht in die betriebliche Finanzsphäre ist um so überraschender als es den finanzwirtschaftlichen Sonderstatus des Eigenbetriebsvermögens ignoriert, ja seine mühsam vollzogene ökonomische Ausgliederung aus dem Gemeindevermögen wieder rückgängig zu machen droht. Zweifelt man daran, daß die Werkleitung nur Aufgaben der Leitung zu erfüllen hat, hier würde es unmißverständlich offenbar: auch eine nur geringe Beteiligung an der finanziellen Führung ist ihr versagt. Mehr noch: Da diese finanziellen Dispositionen die betrieblichen Grundfunktionen der Beschaffung, Fertigung und des Absatzes durchdringen, greifen sie tief in die Befugnisse der Leitung ein. Zugespitzt und übertrieben ausgedrückt könnte beinahe von einer Bankrotterklärung für die Werkleitung in Sachen Finanzen gesprochen werden!

Etwas besser steht es um die Werkleitung durch die M i t w i r k u n g des Stadtkämmerers an Stelle des Gemeindedirektors - wie es in § 9 Abs. 3 der Mustersatzung für Eigenbetriebe bayerischer Gemeinden empfohlen (und zumeist befolgt) wird. Danach ist die zentrale Bewirtschaftung der Kassenbestände und sonstigen bereitstehenden Mittel, soweit sie der Eigenbetrieb nicht für den laufenden Geldbedarf benötigt, "dem Kämmerer vorbehalten, der sie im Einvernehmen mit der Werkleitung" vornimmt. Der Bürgermeister hat freilich das letzte Wort, wenn kein Einvernehmen erzielt werden kann. Diese im Interesse einer einheitlichen kommunalen Finanzpolitik durchaus verständliche Funktionsaufteilung birgt aber auch die Gefahr in sich, daß die betriebliche Finanzwirtschaft den jeweiligen Verhältnissen und Bedürfnissen des Gemeindehaushalts angepaßt wird und keinerlei stetige und planvolle Entwicklung des Betriebs möglich ist. [570] In dieser Hinsicht unterscheidet sich der verselbständigte Regiebetrieb nur unwesentlich vom reinen Re-

---

570) Dabei geht der Verfasser davon aus, daß gesunde Glieder bzw. Organe Voraussetzung für einen gesunden Körper bzw. Organismus sind.

giebetrieb. Beidemal läßt sich der betriebliche Bedarf intern manipulieren, so daß ihm de facto keine Vorrangstellung mehr zukommt. Kurzfristig mag diese Haushalts- und Wirtschaftsführung von Erfolg sein, auf lange Sicht wird sie sich als nachteilig erweisen. Es sollte daher der Werkleitung (im Rahmen des ihr vorgegebenen Finanzplans, der festgesetzten Tarife und zu erwartenden Einnahmen sowie der übertragenen Darlehensmittel) zugebilligt werden, zeitweilig nicht gebrauchtes Kapital und Geld stets selbst zu bewirtschaften. Gegen eine marktübliche Verzinsung wird sie sich wohl nicht weigern, ihrem Dienstherrn freie Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Entscheidungsgewalt des Stadtkämmerers würde auf ein bloßes Informations- und Beratungsrecht reduziert werden. 571)

Die notwendige Abschwächung der starken Position des Kämmerers (bzw. des Gemeindedirektors) aus Gründen eines bestimmenden finanziellen Einflusses auf die ureigensten Belange eigenbetrieblicher Leitung und Entwicklung braucht dagegen nicht auf andere Ressorts und ihre Beziehungen zum Eigenbetrieb ausgedehnt zu werden. Im Gegenteil: die Mitwirkung anderer Referate (in der staatlichen Verwaltung als sog. interministerielle Ausschüsse bezeichnet, im Gemeindebereich wäre der Begriff kooperative Referate verwendbar) zum Beispiel bei Rechtsstreitigkeiten und Grundstücksverhandlungen erleichtert der Werkleitung oftmals die betriebliche Leitung. Zwar können sich auch hier Reibereien ergeben, namentlich dann, wenn die Werkleitung von der Durchführung getroffener Entscheidungen ausgeschlossen ist; sie dürften aber eine Ausnahme bilden. Anstelle eines solchen Ausschlusses könnte man unter Umständen das in der Ministerialbürokratie erprobte Institut der "Federführung" ins Auge fassen, also jenes Verfahren der Zusammenarbeit mehr oder weniger gleichberechtigter Referate, bei dem ein besonders an der Geschäftsabwicklung interessiertes im gegenseitigen Benehmen die Verhandlungsführung und die Ausführung der Beschlüsse anvertraut erhält.

---

571) Dies käme auch seiner sonstigen Bedeutung entgegen, denn wie Paul MÜNCH (Die Stadtwerke und die Kämmerer, in: Der Städtetag, 1954, S. 143) überzeugend darlegt, "ist der Kämmerer weder Mitglied der Werkleitung, noch etwa eine Art Finanzdirektor des Eigenbetriebs noch auch Vorgesetzter der Werkleitung in finanziellen Fragen". Er ist vielmehr "der finanzwirtschaftliche Berater des Bürgermeisters oder Stadtdirektors; er hat die sich aus der Haushaltswirtschaft der Gemeinde ergebenden Gesichtspunkte zur Geltung zu bringen, während die Interessen und Gesichtspunkte der wirtschaftlichen Unternehmen von der Werkleitung zu vertreten sind".

II. Die Leitung des verselbständigten Regiebetriebs

1. Die Werkleitung als gemeindliches und betriebliches Organ

Wenn hier von "Organ" die Rede ist, dann wird damit - wie oben bereits mehrmals betont - nicht dessen rechtliche, sondern dessen organisatorische Bedeutung gemeint. Vom juristischen Standpunkt aus kann die Werkleitung nämlich nur als (abhängiges, mittelbares) Organ der Gemeinde und nicht auch des Eigenbetriebs angesehen werden. [572] Als Anstalt ohne Rechtspersönlichkeit besitzt dieser keine eigenen Organe. Die Werkleitung kann deshalb auch nicht in seinem Namen gegenüber Dritten (also nach außen hin) tätig werden. Laut § 3 Abs. 1 Satz 1 EigVO 1938 vertritt sie nicht den Eigenbetrieb, sondern "die Gemeinde in Angelegenheiten des Eigenbetriebs".

Organisatorisch betrachtet stellt sich die Werkleitung hingegen als Leitungsorgan dar. Diesem ist aufgetragen, der gemeindlichen Führung die betriebliche Durchführung folgen zu lassen.

a) Die betriebliche Rezeption gemeindlicher Direktiven

"Die wirtschaftlichen Unternehmen der Stadt (Eigenbetriebe) werden im Rahmen der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, des Werkausschusses sowie nach den Weisungen des Magistrats von der Werkedirektion selbständig geleitet."

Dieser Satz aus § 52 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven vom 4. November 1947 [573] macht im Vergleich zu den damit korrespondierenden, inhaltlich großenteils kongruenten Vorschriften in den anderen Bundesländern besonders deutlich, in welchem Rahmen die Werkleitung zu wirken berechtigt ist. Ihre Zuständigkeit wird weitgehend durch die Kompetenz jener Führungsorgane begrenzt und umfaßt in der Hauptsache die eigenverantwortliche Besorgung der laufenden betrieblichen Aufgaben. Zu ihrer sorgfältigen Erfüllung bedarf es einer geeigneten Zielkonzeption. Da die regieführenden Instanzen aus vielerlei (genannten) Ursachen derzeit grundsätzlich außerstande sind, sie zu erarbeiten, muß die Werkleitung oftmals ein Bündel unterschiedlicher Direktiven rezipieren. Diese können sich im Extremfall sogar widersprechen, was die Gemeinde zwangsläufig teuer zu stehen kommt. Eine einheitliche Verwaltungsführung

---

572) Vgl. im einzelnen dazu Berger: In welchem Verhältnis steht nach der EigVO 1938 die Werkleitung zum Bürgermeister?, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1939, S. 226-228; ferner Heinrich Siedentopf: Grenzen und Bindungen der Kommunalwirtschaft, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden im System des Privatrechts und Verwaltungsrechts, Verwaltung und Wirtschaft, Schriftenreihe der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, hrsg. von Franz Günnicker, Friedrich Klein, Peter Heinz Seraphim und Hans J. Wolff, Heft 30, Stuttgart 1963, S. 59, und das dort zitierte Schrifttum.

573) Bremisches GBl., S. 291.

wird daran nicht viel ändern. Der Werkleitung ist hingegen - wenn überhaupt - an einer einheitlichen politischen u n d administrativen Führung gelegen, die ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit Rechnung trägt. Mit anderen Worten: Wenn schon, dann erwartet sie eine einheitlich determinierte Wirtschaftsführung. Die Umsetzung der W i r t s c h a f t s f ü h r u n g in die B e t r i e b s l e i t u n g wird durch den Ersten Werkleiter personifiziert, soweit er zum Beigeordneten bestellt worden ist. Bekleidet er nicht diesen Rang - sei es weil der Betrieb zu klein oder weil für mehrere Eigenbetriebe nur ein Werkreferent zuständig ist - , so beschränkt sich seine Funktion auf die betriebliche Leitung. Für eine mehrköpfige Werkleitung kann die Gemeindevertretung ein Direktorial- oder ein Kollegialsystem vorsehen; einmal würde der Erste Werkleiter eine Art Generaldirektor sein, zum anderen etwa die Stellung eines Primus inter pares einnehmen.

In der Werkleitung werden die Leitungsentscheidungen getroffen. Die Willensbildung gründet sich zunächst auf die Beschlüsse der Führung und sucht sie mit den betrieblichen Gegebenheiten abzustimmen. Das verlangt von den Beteiligten - einerlei ob sie Kaufmann oder Techniker oder anderer Herkunft und Betätigung sind - ein großes Maß an Einfühlungsvermögen in die öffentlichen Aufgaben. Wie der private Unternehmer zuvörderst aus Gewinnstreben nach Marktchancen späht, sollte sich der " Ö f f e n t l i c h - W i r t s c h a f t l e r " an einer ausreichenden, sicheren und kostengünstigen Versorgung seines Einzugsgebietes (im weitesten Sinn) orientieren. Anders als der Privatwirtschaftler, der seinen Erfolg an Hand der erzielten Rentabilität mißt, hätte er seinen Erfolg darin zu sehen, die aufgegebene Versorgung mit einem Minimum an Aufwand anzubieten. Würden die politischen Organe die Einsparungen an die Verbraucher weiterwälzen, dann schlüge sich diese Betriebspolitik in Tarifsenkungen nieder. Der Vergleich mit größen- und leistungsmäßig ähnlichen Betrieben anderer Städte könnte zudem die Werkleitung zu einer "Wettbewerbseuphorie" untereinander hinreißen und zu erhöhtem Einsatz ermuntern.

Dieses Ideal wird freilich in der Wirklichkeit nicht erreicht. Zahlreiche Faktoren behindern die Entwicklung der Werkleitung zu einem solchen öffentlich-wirtschaftenden (Middle-)Management. Das beginnt bereits bei der Auswahl der leitenden Arbeitskräfte, die häufig unter politischen Gesichtspunkten nach dem Kriterium des willfährigen Werkzeugs erfolgt, geht weiter über die Verbeamtung

und Bürokratisierung und endet bei den fehlenden Besoldungsanreizen. Andererseits führt das Gewicht betrieblicher Leitung und die Einsicht in die vielfach mangelhafte Wirtschaftsführung zu einer Reaktion, die sich in "Unabhängigkeitsbestrebungen" Luft macht. Die richtige Kanalisierung dieser Tendenzen wäre der entscheidende Schritt hin zu einem zweckmäßigen Management in den verselbständigten Regiebetrieben.

b) Die selbständige Durchführung der laufenden Geschäfte

Der Begriff laufende Geschäfte - im Kommunalrecht auch laufende Geschäfts- bzw. laufende Betriebsführung oder einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung (besser: Bewirtschaftung) genannt - besagt nichts anderes als die nach Menge und Wert regelmäßig wiederkehrenden Maßnahmen, die zur Aufrechterhaltung eines einwandfrei arbeitenden Betriebs ständig getroffen werden müssen, und zwar in allen betrieblichen Bereichen, namentlich aber im Beschaffungswesen, in der Fertigung und auf der Absatzseite.

Wie alle öffentlichen Auftraggeber [574] hat sich auch der Eigenbetrieb als rechtlich unselbständige Anstalt der Gebietskörperschaft Gemeinde nach den M e t h o d e n d e s ö f f e n t l i c h e n V e r g a b e w e s e n s zu richten. [575] Danach beschafft er auf dreierlei Weise: mittels der unbeschränkten (sog. öffentlichen) oder der beschränkten Ausschreibung und formlos freihändig. Unbeschränkt ausgeschrieben werden die benötigten Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe (Werkstoffe), die in handelsüblicher Aufmachung und Abmessung zu erlangen sind. Zu einem erheblichen Teil werden aber auch Waren handelsüblichen Charakters in einer Spezialanfertigung gebraucht, wofür dann die Werkleitung genauere Angaben veröffentlichen muß. Dem wirtschaftlichsten Angebot, also nicht dem billigsten bzw. sparsamsten, wird sie in der Regel den Zuschlag erteilen. Es ist bestritten, ob diese Art der Submission, die § 44 GemHVO 1937 den Gemeinden grundsätzlich auferlegt, auch auf deren verselbständigte Regiebetriebe Anwendung findet. Denn

---

574) Darunter fallen eigentlich nur die öffentlich-rechtlichen Auftraggeber, wie Bund (einschließlich Bundesbahn, Bundespost und Bundeswehr), Länder, Gemeinden, andere Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Zweckverbände; nicht dagegen die privatrechtlichen Gesellschaften der öffentlichen Hände.

575) Siehe hierzu auch die obigen Ausführungen im Text über den Fußnoten 165) und 195) bis 199).

es lassen sich gute Gründe dafür anführen, daß die vornehmlich auf die Hoheitsverwaltung und deren Schutz zugeschnittenen Verdingungsvorschriften mehr oder weniger ungeeignet für die wirtschaftliche, geschweige denn erwerbswirtschaftliche Betätigung sind. Es sei nur an die Langwierigkeit und an die mangelnde Flexibilität des Verfahrens gedacht, die es weitgehend verhindern, schnell zuzugreifen und günstige Gelegenheiten auszunutzen.

Außerdem ist es eine bekannte Tatsache, daß öffentliche Betriebe und speziell Gemeindebetriebe, Aufträge vorzugsweise an (Bruder-) Betriebe desselben Trägers oder an Betriebe "befreundeter" kommunaler oder staatlicher Hand erteilen, so daß die Ausschreibung zur bloßen (kostspieligen) Farce abgestempelt wird. Ermöglicht wird diese Privilegierung durch die Bindung der Vergabe von Großaufträgen an die Beschlußfassung der Führungsinstanzen, sei es des Werk- oder Vergabeausschusses oder des Verwaltungsleiters. Begründet wird der Kompetenzentzug der Werkleitung mit dem dehnbaren Begriff der laufenden bzw. (hier vorliegenden) einmaligen Geschäftsführung. Gegen diese "Machenschaften" sollte sich die Werkleitung entschieden zur Wehr setzen. Diese parteiischen, das heißt sehr oft sachfremden Überlegungen sind nicht nur teuer erkauft, sondern stören zudem die marktwirtschaftliche Ordnung, indem unter Umständen eine einseitige Integration und Konsentrierung der öffentlichen auf Kosten der privaten Wirtschaft entsteht.

Billiger, aber ansonsten mit der gleichen Wirkung, wäre dann schon die beschränkte Ausschreibung! Bei ihr wird nur ein begrenzter Kreis von Bewerbern (etwa ein Dutzend) zur Angebotsabgabe aufgefordert. Während die Werkleitung wohl in erster Linie deren Zuverlässigkeit, Fachkunde und Leistungsfähigkeit beurteilt, werden die politischen Organe die ihnen vorbehaltenen Entscheidungen unter kommunalpolitischen, insbesondere wirtschafts- und sozialpolitischen Gesichtspunkten treffen. Gegen diesen Primat ist selbstverständlich nichts einzuwenden; um so mehr aber gegen die Praxis, die sich oftmals ergebenden Belastungen dem Betrieb ohne Entschädigung und ohne entsprechenden Ausweis aufzubürden. Die beschränkte Ausschreibung erlaubt ein unkompliziertes und schnelleres Handeln und wird für die Beschaffung von Betriebsmitteln, also der technischen Apparatur, wie maschinelle Anlagen, Transport- und Büroeinrichtungen, Verkehrsmittel usw. herangezogen. Da § 44 GemHVO 1937 nur eine Sollvorschrift darstellt, ist diese Methode zulässig. Ausdrücklich heißt es, daß der Grundsatz der unbeschränkten Ausschreibung durchbrochen werden kann, wenn "die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen".

Damit öffnet sich auch ein Weg für die freihändige Vergabe. Zurecht bürgert sie sich immer mehr bei den von der Werkleitung vorgenommenen Einkäufen ein, weil sie die ökonomischen Erfordernisse am besten berücksichtigt. Dieses formlose Verfahren gewährleistet

im allgemeinen die rascheste Lieferung und spielt vor allem dann eine Rolle, wenn es sich um kleinere Objekte, aber auch um größere Spezialanfertigungen handelt, und wenn am Ort keine geeigneten Unternehmer zur Verfügung stehen. Die Werkleitung holt von wenigstens drei konkurrierenden Firmen Angebote ein und trifft ihre Entscheidung. Sie verhält sich in diesem Fall also nicht anders als die "Einkäufer" in der privaten Wirtschaft. 576)

Parallelen hierzu zeigen sich auch im Fertigungsbereich. Zwar werden beispielsweise zwischen einem regiemäßig bewirtschafteten und einem privaten Elektrizitätswerk stets gewisse Unterschiede festzustellen sein, aber mit wachsendem Gewicht der Produktionstechnik treten sie zurück, so daß die Betriebe letztlich nur noch um Nuancen voneinander abweichen. Vielleicht folgt der Kommunalbetrieb eher den energiepolitischen Vorstellungen der Staatsregierung als die private Unternehmung und verwendet für die Stromerzeugung nach wie vor einheimische Steinkohle, obwohl importiertes Erdöl etwas günstiger zu beziehen wäre; und vielleicht ist die Aggregatagglomeration in der Privatwirtschaft fortgeschrittener als im Falle der lokal begrenzten Eigenbetriebe; stets ähneln sich jedoch die P r o d u k t i o n s p r o z e s s e und A r b e i t s r h y t h m e n weitgehend. Auch gibt es keine nennenswerten Divergenzen zwischen den einzelnen Anlagenbewertungen, Abschreibungsmodalitäten oder Vorratskalkulationen. Auf diesen Gebieten erwarten die technischen und kaufmännischen Werkleiter dieselben betrieblichen Probleme, vor die auch die privaten Unternehmungen gestellt sind. Hier liegt die eigentliche Domäne schöpferischer Betriebsleitung; hier können großenteils politisch unbeschwerte Entschlüsse gefaßt und Rationalisierungsmaßnahmen durchgeführt werden, sei es bei der Anordnung der nötigen Instandhaltung und Instandsetzung, sei es bei laufenden Netzerweiterungen; schließlich lassen sich hier moderne Betriebsbuchhaltungen einrichten.

Bei der Mehrzahl der verselbständigten Regiebetriebe wird die Absatzseite durch den H e b e d i e n s t geprägt. Seine optimale Organisation ist eine weitere wesentliche Aufgabe der Werkleitung. Der Hebedienst umfaßt die Feststellung (Erhebung) des Verbrauchs, die Erteilung der Rechnung und die Einhebung des Geldes

576) Für ein möglichst unbürokratisches Beschaffungswesen bei allen drei Vergabemethoden plädiert Werner Löffler in seinem Aufsatz Die Städte als Auftraggeber, in: Der Volkswirt, Nr. 23 vom 11. Juni 1955, Beilage Stadt und Wirtschaft, S. 39-41.

(Einziehung). Da es gewöhnlich so viele Abnehmer wie Haushaltungen in dem zu versorgenden Gebiet gibt, verursacht er erhebliche Kosten, und zwar vor allem Personalkosten. Ein Heer von Ablesern und Kassierern war früher (und ist teilweise heute noch) damit beschäftigt, zumeist monatlich den Verbrauch am Zählerstand zu notieren, auf Grund dieser Angaben in der (Betriebs-) Verwaltung die Rechnung erstellen zu lassen und in einem zweiten Arbeitsgang die Forderung einzuheben (indirektes Zweiwegverfahren). Um Kosten zu ersparen, wurde vielfach auch das indirekte Einwegverfahren angewandt, bei dem der Ableser zugleich an Hand einer bereits angefertigten Rechnung den Betrag für die vorausgegangene Abrechnungsperiode kassierte. Bei der sog. direkten Abrechnung schließlich fehlt diese Stundung, weil die Abnehmer den festgestellten Verbrauch unmittelbar zu bezahlen haben. Längere Abrechnungszeiträume, nämlich zweimonatliche oder zehnwöchige, sollten obendrein die Kosten senken. Damit mußten aber zwei Nachteile in Kauf genommen werden: einmal der Zinsverlust, der sich aus der Zeitspanne zwischen Lieferung und monetärer Begleichung ergab, zum anderen die wenig werbewirksame Höhe der Rechnung. Sie paßte schlecht "in den Haushaltsplan eines Lohn- oder Gehaltsempfängers", der sich "unter dem bedrückenden Gefühl des hohen Geldbetrages" [577] veranlaßt sehen konnte, seinen Verbrauch bis zur Zahlung einzuschränken. [578] Deshalb suchte man nach neuen Wegen, die sowohl den Betrieben als auch ihren Kunden zum Vorteil gereichen würden. Man fand sie in Gestalt des Pauschalverfahrens [579], ein Inkassosystem, bei dem monatlich ein geschätzter Betrag erhoben wird. Das Pauschale basiert auf dem durchschnittlichen Verbrauch vorangegangener Jahre und kann entsprechend den saisonalen Schwankungen modifiziert werden. Nach Ablauf gewöhnlich eines Jahres erfolgt die Abrechnung des tatsächlichen Verbrauchs, die Erstellung der Schlußrechnung

---

577) Hermann Nicklaus: Prüfung des Hebedienstes und der dazugehörigen Gebiete, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 174.

Vgl. ferner Walter Winterhager: Die Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse von kommunalen Eigenbetrieben, Diss. Köln 1938, S. 27 ff.

578) Darüber hinaus bringt die Ausdehnung der Abrechnungszeiträume die Gefahr mit sich, daß etwaige Schadensfälle sehr spät entdeckt werden (vgl. hierzu Alois Lethen: Grenzen der Rationalisierung im Hebedienst, in: Der Städtetag, 1963, S. 355-356).

und die Einziehung zuwenig oder die Vergütung zuviel bezahlten Geldes. Das bedeutet, daß der Ableser die Kunden nur noch ein- oder zweimal im Jahr aufsucht; und da gleichzeitig die bargeldlose Überweisung angestrebt wird, ist auch der Kassierer selten geworden. [580] Werden zudem Gas- und Wasseruhr, Stromzähler und eventuell Wärmemesser in einem Arbeitsgang abgelesen und in einer einzigen Schlußrechnung erfaßt, sind damit Rationalisierungseffekte vorhanden, die die anderen Methoden als unerträglich kostspielig und antiquiert erscheinen lassen. Natürlich ist auch diese moderne Organisation des Hebedienstes nicht gegen häufigen Wohnungswechsel der Abnehmer gewappnet, auch wird das bargeldlose Inkasso in ländlichen Versorgungsgebieten nur zögernd akzeptiert und schließlich bleiben manche Haushaltungen ihren Rechnungsbetrag schuldig, was eine persönliche Beitreibung der Forderung nötig macht.
Die besten Vorsätze der Werkleitung können allerdings am mangelnden Verständnis und an der fehlenden Bereitschaft der Abnehmer scheitern. Deshalb dürften sich Aufklärungsaktionen empfehlen, die das Publikum nicht so sehr im Stil privatunternehmerischer Werbekampagnen ansprechen, sondern mehr eine Art "hege und Pflege" beabsichtigen. In jüngerer Zeit wird hier verstärkt Neuland betreten. [581] Und es ist in der Tat geboten, den Kundendienst auch auf den Bereich der Public Relations auszudehnen; denn das Ansehen der Kommunalbetriebe in der öffentlichen Meinung ist nicht unbestritten. [582]

Versorgungseigenbetriebe sind bei ihrer Leistungsabgabe auf die Mitwirkung von Komplementärgütern angewiesen. Da diese über den privaten Fachhandel zu beziehen sind und zum Teil von selbständigen Handwerkern installiert werden, ist die Zusammenarbeit von

---

579) Es wurde erstmals in der (zu etwas über 75 % staatseigenen) Hamburgische Electricitätswerke (AG), Hamburg, praktiziert. Dieses sog. B e r g e d o r f e r V e r f a h r e n ist inzwischen in mehreren (öffentlichen und privaten) Versorgungsbetrieben eingeführt worden.

580) Nach Georg BERKENHOFF (Stirbt der Gasmann aus?, in: Der Städtetag, 1959, S. 634) bestehen in Hamburg weniger als 1 % der Abnehmer auf dem Abholen des Geldes durch Werkabgesandte.

581) Über Postwurfsendungen oder andere Vertriebsmethoden werden den Haushaltungen informative Broschüren zugestellt. Eine besonders gelungene Schrift stammt von den Stadtwerken Erlangen (Hrsg.): Ihre Stadtwerke stellen sich vor, Starnberg o.J., 1965. Diese Aktionen sind nicht auf Eigenbetriebe beschränkt; auch Eigengesellschaften unterrichten die Bevölkerung, z.B. EWAG Energie- und Wasserversorgung AG, Nürnberg, (Hrsg.): Unser Jahrbuch 1967, Nürnberg 1967.
Hierher gehören hingegen nur bedingt die Werkzeitschriften (z.B. in Nürnberg "Unsere Werke"), die zuvörderst für die Belegschaft, deren Angehörige und die Pensionäre gedacht sind.

Werkleitung und einschlägigem Gewerbe zweckmäßig, ja von grundlegender Wichtigkeit. Die Bildung solcher Elektro- oder Gasgemeinschaften [583] - früher als Elektro-Gas-Front bezeichnet [584] - legt beredtes Zeugnis davon ab.

Eine nicht zu unterschätzende Aufgabe ist der Werkleitung auch mit dem etwaigen Verkauf der Nebenprodukte übertragen. Ihr Interesse sollte sich auf günstige Absatzbedingungen richten, da diese Kuppelprodukte einen großen Einfluß auf die betriebliche Erfolgsrechnung ausüben. Zu bedenken ist, ob der Vertrieb kommunal oder interkommunal zu organisieren ist (letzteres heißt, daß der Wettbewerb mit Nachbarwerken ausgeschaltet wird) und ob es sich lohnt, kurz- oder längerfristige Lieferungsverträge mit den Beziehern beispielsweise von Koks, Teer, Benzol, Ammoniak und Schwefel zu vereinbaren.

---

582) Vgl. hierzu Ernst Kaußmann: Sollen Stadtwerke werben?, in: Der Städtetag, 1956, S. 79-80; derselbe: Public Relations für die Kommunalwirtschaft, in: Der Städtetag, 1957, S. 581-584; Th. Ploppa: Kundendienst der Gaswerke, in: Kommunalwirtschaft, 1956, S. 564-567; H. Ballensiefen: Meinungspflege und Vertrauenswerbung öffentlicher Unternehmen, Brauchen kommunale Betriebe Kontaktpflege?, in: Kommunalwirtschaft, 1958, S. 69-71; Karl Meier: Public relations auch in der Gemeinde?, in: Die demokratische Gemeinde, 1958, S. 175-176; Erich Brüggemann: Kundendienst eines städtischen Energieversorgungs-Unternehmens, in: Kommunalwirtschaft, 1959, S. 524-527; o.V.: Absatzwerbung und Vertrauenswerbung, in: Kommunalwirtschaft, 1960, S. 183-186; Heinz Krabbes: Marktpflege in der kommunalen Energiewirtschaft, in: Kommunalwirtschaft, 1961, S. 181-184; Gils: Kundendienst und Werbung in der kommunalen Versorgungswirtschaft, in: Kommunalwirtschaft, 1964, S. 611-613.

583) Die Ansicht, daß an die Stelle des Ablesers oder Kassierers der Beruf des "Gas-" oder "Stromverkäufers" treten sollte (vgl. Artur Schmitt: Zählerableser und Kassierer im Kundendienst, in: Der Städtetag, 1956, S. 82-83), ist wenig sinnvoll. Erstens werden die privaten Haushalte im Rahmen eines rationellen Hebedienstes grundsätzlich nur noch einmal jährlich aufgesucht mit der Folge einer nur geringen persönlichen Betreuung und zweitens ist für den Energieverbrauch der Einsatz gas- bzw. elektrizitätsverwendender Geräte Voraussetzung, so daß deren Propagierung und Verbreitung praktisch für den Konsum ausschlaggebend sind.
Vgl. auch Richard Stuhm: Neuzeitliche Kontaktarbeit zwischen Handwerk, Handel und Gaswerk, in: Kommunalwirtschaft, 1958, S. 178-180; Erich Brüggemann: Die Elektro- und Gasgemeinschaft - ein Bindeglied zwischen Stadtwerken und Installateuren, in: Kommunalwirtschaft, 1961, S. 184-186.

584) Siehe Ludwig Winkler: Der Kaufmann in der Versorgungswirtschaft, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 74 f.; Vgl. auch seine für die damaligen Verhältnisse modernen Auffassungen über Hebedienst und Werbung auf S. 72 f.

c) Die einheitliche Leitung des Querverbunds

Die Umwandlung reiner Regiebetriebe in verselbständigte wurde begleitet von einer Zusammenfassung verschiedener gemeindlicher Betriebe in einem Betriebsamt. Es institutionalisierte die oberste Leitung des Regieverbunds. Aber auch die regiebetriebliche O b e r l e i t u n g - heute inkarniert in der Werkleitung des eigenbetriebsrechtlichen Querverbunds - war und ist als Leitung und nicht als Führung zu qualifizieren. Trotz des gleichen Namens und der gleichlautenden Definition hat sie nichts mit der Oberleitung als der "obersten im Betrieb regelmäßig tätigen Instanz" im Sinne der Terminologie Eugen SCHMALENBACHs [585] gemein. Der von ihm verwendete Betriebsbegriff stützt sich nämlich in der Hauptsache auf die Verhältnisse in großbetrieblichen Aktiengesellschaften und läßt die Besonderheiten von Eigenbetrieben außer acht. Von seinem Standpunkt aus besagt Oberleitung nichts anderes als Führung. In vorliegender Arbeit muß im Hinblick auf die gemeindlichen verselbständigten Regiebetriebe aber differenziert werden zwischen der obersten betrieblichen Leitung und der außerbetrieblichen, ihr übergeordneten, gemeindlichen Führung. An dieser Funktionsaufteilung kann auch eine Verschmelzung von Leitungsbefugnissen nichts ändern.

Die regiebetriebliche Oberleitung, das heißt die einheitliche bzw. gemeinsame Leitung mehrerer Regiebetriebe, z e n t r a l i s i e r t die Organisation und gibt den einzelnen Werken nur so viel Freiheit als sie für die Durchführung selbständiger Aufgaben unbedingt benötigen. Wieviel Verantwortung den einzelnen Werkleitern (Werkdirektoren) überlassen werden soll, um eine optimale Gestaltung des Betriebsablaufs zu erreichen, kann nicht generell beantwortet werden. Es hängt nicht nur von sachlichen Gesichtspunkten ab, etwa von der Betriebsgröße oder der Branche, sondern in verstärktem Maße auch von persönlichen Gegebenheiten. So zeigt sich oftmals in der Praxis, daß die Werkdirektoren ihre Betriebe als Hausmacht auffassen und je nach deren Gewicht in der vereinigten Werkleitung auftreten. Die Oberleitung entpuppt sich dann als ein Puffer zwischen Führung und Leitung, der die (stoßweisen) Führungsdirektiven abfängt, umsetzt und an die nachgeordneten leitenden Instanzen (sukzessiv) weitergibt. Durch die Zusammenfassung der

---

585) Eugen Schmalenbach: Über Dienststellengliederung im Großbetriebe, Veröffentlichungen der Schmalenbach-Gesellschaft, 29. Band, Köln und Opladen 1939, S. 15.

Betriebe entstehen große und größte Einheiten - sei es im Bereich der allgemeinen Verwaltung, des Finanz-, Kassen- und Rechnungswesens, des Hebedienstes, technischer Einrichtungen und Verfahren [586] -, die kraft ihrer Bedeutung Platz für eine begrenzte unternehmerische Betätigung lassen; in diesen innerbetrieblichen Zentren wird also in gewissem Umfang eine privatwirtschaftliche Betriebspolitik möglich, die allein auf den Nutzen der Dienststellen für den Gesamtbetrieb abstellt und dementsprechend für rationelle Neuerungen aufgeschlossen ist und das Personal intensiv einzusetzen pflegt. (Unter Umständen läßt sich der Nutzen sogar angeben mit Hilfe einer Leistungsbewertung der Dienststellen auf Grund von Verrechnungspreisen im Stile der pretialen Betriebslenkung).

Wie alle großbetrieblichen Strukturen hat der Querverbund aber nicht nur Vorzüge; vor allem ist es eine von innen heraus sich entwickelnde Bürokratisierung mit oftmals überproportional sich vermehrenden Verwaltungsaufwendungen in ihrem Gefolge, die die Vorteile der Zentralisierung fragwürdig macht. Weiter trägt die Errichtung repräsentativer Verwaltungsgebäude, die vielfach der Verschmelzung der Betriebe folgt, nicht gerade zur Unkostenersparnis bei. Beachtung verdienen auch die Probleme, die die Großorganisationen an die Leistungsfähigkeit der Werkleiter stellen. So tüchtig diese auch in ihrem Bereich sein mögen, so wenig können sie sich im Betriebsverbund eignen. Der komplexen Aufgabenstellung, den höheren Vermögenswerten der Objekte, der erforderlichen Synopse bei Entscheidungen und der Last umfangreicherer Verantwortung und zeitlicher Beanspruchung ist nicht jeder gewachsen. Hier tauchen manchmal echte Engpaßprobleme auf, die die einheitliche Regieleitung gefährden. Sie richtig einzuschätzen, dürfte schwierig sein, da eine objektive Beurteilung der Arbeitsleistung der Betriebsleiter kaum möglich ist. Obwohl alle diese negativen Wirkungen dafür sprechen, den Querverbund in seine Verbundbetriebe aufzulösen, d.h. zu d e z e n t r a l i s i e r e n , überwiegen grundsätzlich doch die mit ihm zu erzielenden wirtschaftlich günstigen Effekte. Die optimale betriebliche Gestaltung wird von Fall zu Fall verschieden aussehen. Bei größeren Regiebetrieben wird sie zu einer Synthese von Zentralisation und Dezentralisation führen. (Um sich an eine heute gern gebrauchte Formulierung anzulehnen: Es sollte soviel Zentralisation wie nötig und soviel Dezentralisation wie möglich angestrebt werden!).

---

586) Siehe hierzu die Fußnoten 261) bis 265).

2. Das Streben der Werkleitung nach selbständiger Führung

a) Der Konflikt zwischen gemeindlicher Führung und betrieblicher Leitung

Alle Einwendungen, die gegen den verselbständigten Regiebetrieb vorgetragen werden, stützen sich im wesentlichen auf zwei Ursachen: auf die ihm fehlende eigene Rechtspersönlichkeit und auf die der Werkleitung mangelnde Schlagkraft. [587] Beide bewirken eine betriebliche Abhängigkeit von der Gemeinde, die bei rationaler Betrachtung in diesem Ausmaß weder der einen noch der anderen Seite zum Vorteil gereicht. Die gesetzlichen Vorschriften zwängen den Betriebskörper in ein Korsett, das dem ökonomischen und technischen Fortschritt wenig Rechnung trägt, das betriebliche Wachstum

---

587) In den Worten von Walter HENSEL (Die heutige Lage der kommunalen Wirtschaft, Vortrag vor der 4. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in München am 7. Juli 1951, abgedr. in: Der Städtetag, 1951, S. 261-265, hier S. 264) kommt dies sehr treffend zum Ausdruck; nach ihm stehen die Großstädte vor der Frage, ob sie ihre "gewaltig gewachsenen und immer noch weiter wachsenden Wirtschaftsbetriebe nicht in eine K a p i t a l g e s e l l s c h a f t umwandeln sollen, um ihnen eine sachgemäße Rechts- und Wirtschaftsstruktur geben zu können", da "die Form des Eigenbetriebs den sachlichen Erfordernissen oft nicht mehr (genügt)".

Ähnlich urteilen: Wilhelm Loschelder: Neuordnung des Eigenbetriebsrechtes, in: Der Städtetag, 1950, S. 251-254; Friedrich Zeiß: Eigenbetriebsverordnung und Betriebssatzung, in: Der Städtetag, 1950, S. 254-256; derselbe: Neuere Entwicklungen im Eigenbetriebsrecht, in: Der Städtetag, 1965, S. 565-566; o.V.: Eigenbetrieb oder Eigengesellschaft, in: Die demokratische Gemeinde, 1950, S. 10-12; Alfred Braun: Die rechtlichen, organisatorischen, finanziellen und steuerlichen Unterschiede zwischen Eigenbetrieben und Eigengesellschaften, in: Versorgungswirtschaft, 1955, S. 281 ff.; Kurt Blaum: a.a.O., S. 669 f.

Die Kritik am Eigenbetriebsrecht wird jedoch nicht von Paul MÜNCH (Vom Regiebetrieb zum kommunalen Unternehmen, in: Der Volkswirt, Nr. 34 vom 20. August 1960, Beilage Die Stadt von heute, S. 40-41) geteilt, der es als genügend elastisch ansieht. Für ihn besitzt "der Eigenbetrieb an sich die Möglichkeit zu einer allen Erfordernissen einer modernen Wirtschaftsführung entsprechenden organisatorischen Ausgestaltung".
Im wesentlichen scheint das auch die Auffassung von Heinrich MEYER (Elastischer Eigenbetrieb, Hinweise auf sein Wesen, sein Recht und auf neue Gestaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der DM-Eröffnungsbilanz, in: Der Gemeindehaushalt, 1951, S. 97-101) zu sein; ebenso von Lothar SCHUHKNECHT (Unternehmensführung und Gemeindeverfassung im Hinblick auf das Niedersächsische Eigenbetriebsrecht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1961, S. 134-136), dessen juristische Ausführungen aber auf eine Begründung verzichten.

hemmt und der Leitung einen zu geringen Spielraum gestattet. Die heteronomen Einflüsse der Gemeinde verhindern ein gesundes betriebliches Eigenleben und begründen so permanent Reibungspunkte und Konfliktstoff. Im Verlauf der wirtschaftlichen Betätigung entwickelte sich in den Regiebetrieben ein "betriebswirtschaftliches Bewußtsein" [588], das von einer "geistigen Emanzipation der Unternehmensleitungen" [589] begleitet wurde. Unwillkürlich verband sich damit ein Zweifel an der Angemessenheit der gemeindlichen Führung, der sich - wie bereits erwähnt - in Vorbehalten äußerte, eine gewisse Abwehrstellung hervorrief oder gar in einer unterschwelligen Rivalität zum Ausdruck kam. Die sich im Vergleich mit den USA mit einem erheblichen time-lag in Deutschland ausbreitende (vorwiegend arbeits-)wissenschaftliche Betriebsführung im Sinne Frederick Winslow TAYLORs Scientific Management, 1911, und die in jüngerer Zeit aufgenommene wissenschaftliche (Unternehmens-)Führung fanden auch Eingang in die Kommunalwirtschaft. Je mehr weite Bereiche auch des Regiebetriebs mit inzwischen erarbeiteten wissenschaftlichen Methoden geführt werden können, desto stärker wird die Position der Werkleiter gegenüber den ungeschulten und intuitiv führenden Gemeindevertretern.

Dies wird auch evident, wenn man sich den verselbständigten Regiebetrieb einschließlich seiner Führungsorgane stark vereinfacht als ein kybernetisches Modell vorstellt, in dem die von den Rezeptoren empfangenen Informationen vom Interpretor analysiert, selektiert, kombiniert, budgetiert und zum Vollzug an den Effektor delegiert werden (und die Ergebnisse des Vollzugs über die Rückkoppelung (backfeed of information) den Rezeptoren neue Daten liefern). Die gemeindlichen Führungsorgane des Regiebetriebs mochten nun durchaus dessen Geschicke in den überschaubaren Verhältnissen früherer Jahre mit sehr viel Fingerspitzengefühl als Interpretor steuern; heute sind sie dazu regelmäßig nicht mehr imstande und müssen dem Effektor Werkleitung auch interpretierende Funktionen überantworten. Das gilt vor allem für Analyse, Selektion und Kombination.

Aus den obengenannten Gründen sollte der Werkleitung ein bedeutender Anteil an der regiebetrieblichen Führung eingeräumt werden. Im gleichen Umfang hätten die gemeindlichen Führungsorgane auf ihre Entscheidungsrechte zu verzichten. Ihre verbleibende Aufgabe bestünde darin, existentielle Betriebsfragen zu klären, die politischen Vorstellungen in einer Zielkonzeption darzulegen und im übrigen der Werkleitung die selbständige Wirtschaftsführung zu überlassen. So gesehen, platzt das Eigenbetriebsrecht - namentlich im Hinblick auf Großbetriebe - aus den Nähten. Es versperrt den

---

588) Karl Thomas: Betriebswirtschaftliche Fragen zum kommunalen Haushaltsrecht, in: ZfB, 1961, S. 681.

589) Jürgen Hauschildt: a.a.O., S. 91.

Weg zum sinnvoll "top-gemanageten" Kommunalbetrieb. Damit dieser entstehen kann, ist es notwendig, die zu enge gesetzliche Umklammerung und die nicht mehr zeitgemäßen Zuständigkeiten und Abhängigkeiten zu sprengen und eine Organisationsform zu wählen, die Rücksicht auf die ökonomischen Erfordernisse nimmt. In der rechtlich selbständigen, mit weitgehend dispositiver Autonomie ausgestatteten Kapitalgesellschaft bot sich hier eine Lösung an. Da ein gut "funktionierender" Kommunalbetrieb nicht nur von der Werkleitung angestrebt wurde, sondern letztlich auch im Interesse der Gemeinde lag, stellten manche Gemeinden ihre Bedenken zurück und unternahmen den ersten Schritt in dieses Neuland.

Ein früher Vorläufer dieses Versuchs ist die niederrheinische Industriestadt Sterkrade, von der Fritz ELSAS 1931 schrieb, daß sie "ihr Gaswerk schon seit Jahrzehnten als eine Aktiengesellschaft betreibt" [590]. Etwas später, nämlich im Jahre 1919, folgte Königsberg in Preußen, das sein Gaswerk in die Städtische Gasbetriebs-GmbH umwandelte, am 1. Juli 1921 das Wasser- und das Kanalisationswerk einbrachte und im März 1922 mit der Verschmelzung des Elektrizitätswerks und der Straßenbahn die Königsberger Werke und Straßenbahn-GmbH gründete. Obwohl Königsberg eigentlich nicht der Wegbereiter für die gemeindliche Anwendung der privatrechtlichen Gesellschaftsform war, bürgerte sich doch - wohl in Anlehnung an die erste Großstadt, die dergleichen wagte - der Begriff K ö n i g s b e r g e r S y s t e m ein. [591] Darunter versteht man die Konstruktion gemeindlicher Betriebsgesellschaften, die die Wirtschaftsführung für die im Eigentum der Gemeinde verbleibenden Werke auftragsweise übernehmen. Das System wurde in den zwanziger Jahren vor allem von Berlin [592] und einer Reihe anderer Städte angewandt.

---

590) Fritz Elsas: a.a.O., S. 38.

591) Vgl. Fritz Elsas: a.a.O., S. 38 ff.; Erich Platz: Die Versorgungsbetriebe der Stadt Königsberg i.Pr., Eine wirtschaftshistorische Untersuchung u.bes.Berücks. der Entwicklung der Betriebsformen, Königsberg i.Pr. 1933; Albert Schnottler: Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 106 ff.

592) Vgl. Kurt Wendlandt: Die Entwicklung der Kommunalen Elektrizitätswerke und ihre Stellung zu den Expansionsbestrebungen der Großkraftwerke, Diss. Halle-Wittenberg 1931, S. 20.

Im Jahre 1937 entschloß sich jedoch Berlin (lt. Karl Maria Hettlage: Berliner Betriebssatzung, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1937, S. 193), die an Betriebs-AGen verpachteten Betriebe, wie Gas- und Wasserwerke, Hafen- und Lagerhausbetrieb, in Eigenbetriebe umzuwandeln. Diese Rechtsform besitzen sie auch heute noch (vgl. Fußnote 256).

Es handelt sich also um eine Abart der Doppelgesellschaften. Diese liegen vor, wenn eine Betriebs- und eine Eigentumsgesellschaft errichtet werden. Dabei können beide Gesellschaften der Gemeinde gehören, es kommt aber auch vor, daß nur die Eigentumsgesellschaft in gemeindlicher Hand ist, während sich die Betriebsgesellschaft entweder vollständig im Besitz privater Anteilseigner befindet oder gemischtwirtschaftlich organisiert ist. Auch ist es möglich, daß sowohl die Eigentums- als auch die Betriebsgesellschaft gemischtwirtschaftlich aufgebaut sind, wobei - wie es bei der Stadt Frankfurt der Fall ist ("Frankfurter System" [593]) - die Gemeinde in ersterer und die Privaten in letzterer dominieren.

Charakteristisch ist für das Königsberger System, daß der öffentliche Eigentümer die betrieblichen Vermögenswerte nicht - wie manchmal behauptet wird - auf eine privatrechtliche Gesellschaft übertrug, sondern lediglich einen Betriebsüberlassungsvertrag (Pacht- und Konzessionsvertrag) abschloß, der eine möglichst ungebundene Führung sicherstellen sollte. Durch die Heranziehung der in der privaten Wirtschaft erfolgreich erprobten Rechtsform der AG oder GmbH [594] hoffte man, auch den in der privaten Wirtschaft üblichen Führungsstil übernehmen zu können. Dabei übersah man jedoch, daß die äußere Form allein der Führung noch kein Format zu verleihen imstande ist. Ebensowenig garantieren die zwischen der Betriebsgesellschaft und deren Führungskräften vereinbarten privatrechtlichen Anstellungsverträge und die damit erfolgte vollständige Angleichung an die in der privaten Wirtschaft eingetretene Trennung von Unternehmenseigentum und Unternehmensführung [595] das beabsichtigte Management. Nicht dessen Institutionalisierung ist Voraussetzung für eine zweckmäßige Wirtschaftsführung, sondern der Geist (der Sinn, der Inhalt) in dem es sich vollzieht. Von daher ist es auch einleuchtend, daß sich dieses System trotz unbestreitbarer Vorteile nicht durchzusetzen vermochte. Die führenden Angestellten der Betriebsgesellschaft fühlten sich noch immer dem "Muttergemeinwesen" unterworfen und von ihm beherrscht. Sie verstanden ihre Gesellschaft nicht als ihren Betrieb, vielmehr als bloßen Appendix der Gemein-

---

593) Vgl. Gerhard Sigloch: a.a.O., S. 126.

594) Sterkrade, Berlin, Stettin und Halle gründeten AGen; Königsberg, Altona und Hamburg zogen die Rechtsform der GmbH vor.

595) "Vollständige Angleichung" heißt es hier deshalb, weil die in der kommunalen Wirtschaft seit alters her bestehende Trennung anders ausgeprägt ist als die in der privaten Wirtschaft. Für die in den Regiebetrieben tätigen Beamten und leitenden Angestellten existiert nur eine Trennung zwischen Betriebseigentum und Betriebs l e i t u n g mit einer daraus resultierenden geringeren Verantwortung und eingeschränkten Verfügungsberechtigung.

de. Dazu trugen auch die vielfältigen "Interventionsrechte" bei, die sich die gemeindlichen Organe vorbehielten. Sie umfaßten alle Fragen grundsätzlicher Natur, wie Tarifgestaltung, Personalbesetzung, Vermögensverhältnisse (in der Bilanz der Betriebsgesellschaften erscheint auf der Aktivseite das sog. Betriebsrecht als Vermögensposten), Kapitalwirtschaft usw.

In diese Jahre des Experimentierens mit Organisationsformen zur Verbesserung der gemeindlichen Regiewirtschaft fallen die Gründungen der ersten E i g e n g e s e l l s c h a f t e n in Berlin, Dresden und Hamburg [596]. Sie leiten eine neue Phase ein, die sich vor allem nach dem zweiten Weltkrieg in den größeren Städten fortsetzte und darin bestand, daß Eigenbetriebe in Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung umgewandelt wurden. [597] Anders als im Falle des Königsberger Systems übertrug man auch das Regievermögen auf diese rechtlich selbständigen Kommunalbetriebe und beseitigte damit ein weiteres - vielleicht das entscheidende - Hindernis in Richtung auf eine zweckmäßige Wirtschaftsführung. Die vom Gesellschaftsrecht zwingend vorgeschriebenen Organe besitzen nun nicht nur andere Bezeichnungen - oberflächlich betrachtet treten an die Stelle von Gemeinderat, Werkausschuß und Werkleitung die Haupt- bzw. Gesell-

---

596) Auf die Berliner und Dresdener Gründungen wurde bereits hingewiesen; siehe die Fußnoten 521) und 524). Vgl. außerdem Karl-Heinz Thomsen: Die Organisationsformen der Hamburger Staatsunternehmen, Eine Untersuchung und Darstellung am Beispiel der Versorgungs- und Verkehrsunternehmen Hamburgs, Diss. Hamburg 1954.

597) Siehe o.V.: Eigenbetriebe werden Kapitalgesellschaften, in: Deutsche Zeitung, Nr. 242 vom 18. Oktober 1961 (der Artikel war dem Verfasser nicht zugänglich!); ferner o.V.: Vom Eigenbetrieb zur Eigengesellschaft, in: Die demokratische Gemeinde, 1962, S. 762; Hanns Linhardt: Wegweiser für die Prüfung von Finanzierung und Sanierung, Wegweiser für die wirtschaftsprüfenden und wirtschaftsberatenden Berufe, hrsg. von Carl W. Meyer, Reihe B, 2. Band, Berlin 1964, S. 25; Karl-Heinz Geisel: a.a.O., S. 39 ff.

Es kann hier nicht auf die Gründungstechnik und die rechtliche Qualifikation der Umwandlungen eingegangen werden. Nur soviel sei gesagt, daß bei der Gründung einer AG mindestens fünf Personen beteiligt sein müssen, die die Aktien übernehmen. Da die Gemeinde aber nur eine, nämlich eine juristische Person des öffentlichen Rechts, darstellt, sind noch vier weitere Gründer, zumeist städtische Beamte des höheren Dienstes, erforderlich. Mit ihnen schließt die Gemeinde ein Treuhandverhältnis, in dem sich die Treuhänder unter anderem verpflichten, sämtliche übernommenen Aktien nach der Gründung auf die Stadt zu übertragen. Dadurch wird sie Alleineigentümerin und die AG eine sog. Einmanngesellschaft, oftmals auch als Schein-AG oder Pseudo-AG bezeichnet.

schafterversammlung, der Aufsichtsrat und der Vorstand bzw. der Geschäftsführer - sondern sie nehmen auch gegenüber den bisherigen Organen etwas veränderte Funktionen wahr.

Hervorzuheben sind insbesondere die erweiterten Kompetenzen des Vorstands (Geschäftsführers) im Vergleich zur Werkleitung. Während sich diese mit leitenden Aufgaben zu bescheiden hat, ist er für die Führung der Gesellschaft verantwortlich. Karl-Heinz Geisel bemerkt dazu zurecht, daß seine Tätigkeit umfassender ist und ihm ein "von kleinlichen Mitwirkungs- und Aufsichtsbefugnissen weniger beeinträchtigter Bewegungs- und Entscheidungsspielraum" 598) gewährt wird. Freilich reicht seine Zuständigkeit - was vielfach ignoriert wird - nicht so weit wie bei entsprechenden Unternehmen der Privatwirtschaft; weil ihm die betriebsexistentiellen und einschlägigen politischen Entscheidungen entzogen sind, eignet sich die Rechtsform der Kapitalgesellschaft grundsätzlich für die kommunalen Betriebe. Abgesehen davon, daß der Gemeinde als der alleinigen Eigentümerin sämtliche Rechte einer Hauptversammlung zustehen, namentlich die Wahl des Aufsichtsrats und über diesen die Bestellung des Vorstands (Geschäftsführers), legt sie in der Satzung (Gesellschaftsvertrag) regelmäßig fest, daß letzterer zur Vornahme bestimmter Beschlüsse der Einwilligung des Aufsichtsrats bedarf 599).

Das gilt zumeist für die Festsetzung der Tarife, den Erwerb, die Belastung und Veräußerung von Grundstücken, Neu-, Um- und Erweiterungsbauten größeren Umfangs, Beteiligung an anderen Unternehmungen, Aufnahme von Anleihen, Eingehen von Bürgschaften und Verbindlichkeiten über eine bestimmte Summe, Gewährung von größeren Darlehen, Abschluß langfristiger Miet- und Pachtverträge sowie die Anstellung leitender Mitarbeiter.

Damit sichert sich die Gemeinde über den Aufsichtsrat ihren Einfluß. 600) Im Unterschied zum Werkausschuß, der mehr ein vorbereitendes, dem gemeindlichen Plenum zur Seite stehendes beratendes Organ bildet, hat der Aufsichtsrat in erster Linie die Betriebspolitik des Vorstands (Geschäftsführers) zu billigen und zu überwachen. Die Zusammensetzung des Aufsichtsrats gestaltet sich nach den Vorschriften des BetrVG; Mitglieder sind zu zwei

---

598) Karl-Heinz Geisel: a.a.O., S. 14.

599) Inwieweit zustimmungsbedürftige, aber ohne Einwilligung des Aufsichtsrats durch den Vorstand vorgenommene Rechtsgeschäfte wirksam sind und den Vorstand gegenüber der Gesellschaft haftbar machen, ist eine juristische Frage und kann hier nur andeutungsweise zu beantworten versucht werden. Geht man davon aus, daß die Satzung das "Grundgesetz" der Unternehmung ist, d.h. die Grundlage, auf der sich die Rechtsbeziehungen der Beteiligten aufbauen, und nur das i n n e r e V e r h ä l t n i s zwischen Vorstand und Aufsichtsrat regelt, so läßt sich daraus folgern, daß die durch den Vorstand (im Außenverhältnis) abgeschlossenen Verträge rechtswirksam sind und ihn (im Innenverhältnis) u.U. schadenersatzpflichtig machen.

600) Der gemeindliche Einfluß kann so groß werden, daß im Ergebnis Wolfgang LUDWIG (Vom Eigenbetrieb zur Eigengesellschaft) Bemerkungen zur Sicherung von Einfluß und Mitgestaltungsrecht des Gemeindeparlaments, in: Die demokratische Gemeinde, 1958, S. 743) beizupflichten ist, wenn er die Möglichkeit einer Bindung des Vorstands und insbesondere der Geschäftsführer betont, die ihnen "jede Initiative nimmt und den Wirtschaftsbetrieb schwerfälliger regieren läßt als eine Verwaltungsabteilung".

Drittel in der Regel Stadträte [601] und zu ein Drittel Belegschaftsangehörige. Die Gemeinde wird in der Haupt- bzw. Gesellschafterversammlung durch den Oberbürgermeister vertreten. Da er für seine Entscheidungen der vorherigen Beschlußfassung des Plenums bedarf, stellt dieses praktisch jene Versammlung dar. Ihre Zuständigkeiten sind weitgehend gesetzlich fixiert und gegenüber der beinahe maßlosen Kompetenz-Kompetenz der Gemeindevertretung sehr eingeschränkt. Hier dürfte der tiefere Grund für die verbreitete Skepsis liegen, privatrechtliche Formen seien für die kommunalwirtschaftliche Betätigung untauglich. Man sollte jedoch bedenken, daß die schwache Position der Haupt- bzw. Gesellschafterversammlung von einem starken Aufsichtsrat großenteils ausgeglichen wird.
In diesem Zusammenhang sei auch auf das "Nürnberger Modell", einer konzernmäßigen Verflechtung von Eigengesellschaften, hingewiesen, das in vorbildlicher Weise die Nachteile eigenbetrieblicher Wirtschaftsführung beseitigt und zu einer ausgesprochen zweckmäßigen Organisation geführt hat. [602]

Wegen jener Zweifel und auch deshalb, weil die auf die privatwirtschaftlichen Verhältnisse zugeschnittenen Kapitalgesellschaften selbstverständlich nicht sämtlichen Ansprüchen öffentlich-wirtschaftlicher Tätigkeit genügen können, ist versucht worden, eine abgewandelte Form für die Eigengesellschaften zu kreieren. Für die von Otto KUNZE [603] vorgeschlagene "modifizierte AG" [604] ist die Abänderung mancher aktienrechtlicher Vorschriften und die Aufnahme einiger Sonderbestimmungen notwendig. Seine Auffassung entspringt in der Hauptsache gewerkschaftlichen Gesichtspunkten der Mitbestimmung. (Darauf soll jedoch im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht näher eingegangen werden).

---

601) Auf diese Feststellung legt der Verfasser Wert, da häufig in Anlehnung an die bundeseigenen Kapitalgesellschaften fälschlicherweise behauptet wird (z.B. von Curt Ed. Fischer: Das Problem der Rechtsformen für öffentliche Unternehmen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1958, S. 4), daß auch die Aufsichtsräte gemeindlicher Unternehmungen mit Kommunalbeamten besetzt sind.

602) Siehe dazu die von der Städtische Werke Nürnberg GmbH herausgegebene aufschlußreiche Informationsbroschüre; ferner Hermann Brügelmann: Aufsichtsräte ohne Tantiemen, Besonderheiten der Nürnberger Umgründung, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft, Nr. 60 vom Mai 1959, S. 1. Ferner sei auf Fußnote 252) verwiesen.

603) Otto Kunze: Für modifiziertes Aktienrecht, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1955, S. 11-15; derselbe: Die AG als Rechtsform für öffentliche Unternehmen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1957, S. 9 ff. Vgl. auch Hermann Maiberg: Die öffentlichen Unternehmen in der Aktienrechtsform, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1959, S. 70-72.

604) Die "modifizierte AG" ist eine Fortentwicklung der AG. Sie ist also nicht mit dem von Elmar-Wolfgang MAUCH (Die Gemeinde als wirtschaftlicher Unternehmer, Systematische Darstellung des hierfür geltenden Gemeinderechtes, der in der Theorie und Praxis hervorgetretenen Reformbestrebungen, der heutigen Lage kommunaler Wirtschaft, Diss. Freiburg i.Br. 1953, S. 112) gebrauchten identischen Begriff zu verwechseln! Er bezeichnet nämlich den Eigenbetrieb als eine ins öffentliche Recht verlagerte stark modifizierte AG.

Während sich diese Reformbestrebung auf die Rechtsform der AG stützt, knüpfen zwei weitere Entwürfe an das Eigenbetriebsrecht an. Ihnen widmet sich das an die folgenden Ausführungen anschließende Kapitel.

b) Der Konflikt zwischen lokaler Bindung und regionalem Verbund

Das eigenbetriebliche Manko, rechtlich überhaupt nicht und ökonomisch nur zum Teil selbständig zu sein, bringt neben der Auseinandersetzung zwischen gemeindlicher Führung und betrieblicher Leitung einen weiteren Konflikt mit sich. Er resultiert aus der Notwendigkeit der Ausdehnung der kommunalen Wirtschaft über die gemeindlichen Grenzen hinaus und dem Unvermögen der Regiebetriebe, daran teilzunehmen. (Zwar kann ein Eigenbetrieb über die juristischen Grenzen seiner Gemeinde hinauswachsen - die Unternehmer- bzw. Versorgungsgemeinde umfaßt dann mehrere Verwaltungsgemeinden -, aber ein hier angesprochener regionaler Verbund liegt dann noch nicht vor). Für überörtliche Zusammenschlüsse gemeindlicher Betriebe spricht eine ganze Reihe von Gründen.

In der Energiewirtschaft gelang es in den vergangenen Jahrzehnten im Zuge des technischen Fortschritts, Leitungssysteme über große Entfernungen bei ständigem Rückgang der Transportverluste zu errichten und damit regionale Versorgungszentren zu bilden; das heißt, die Produktionsstätten wanderten zum Zwecke möglichst rationeller Energieerzeugung an die Standorte der günstigsten Energiequellen (z.B. Wasserkraft, Braunkohle) und belieferten von dort aus weiträumige Versorgungsgebiete. Solch eine großbetriebliche Erzeugung und Verteilung brachte erhebliche Vorteile mit sich, vor allem aber eine bessere Kapazitätsausnutzung. Es entstanden ein umfassender Elektrizitätsverbund und sog. Gruppengasversorgungen, letztere veranlaßt durch den steigenden Gasüberschuß der Zechenkokereien.
Ähnlich verlief die Entwicklung der Wasserwirtschaft; sie war im wesentlichen bedingt durch die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Wassergewinnung: Es teilten sich immer mehr Städte in große Wasservorkommen und -vorräte (z.B. Stauseen), und entsprechend wuchsen die Fernleitungen.
"Die ursprünglich räumlich eng konzentrierte Versorgungswirtschaft wurde so regional immer breiter gestreut und ihre Verbindung mit den Kommunen gelockert." 605)
Selbst im Personennahverkehr empfahlen sich oftmals (Vorort-)Verbindungen zwischen mehreren Gemarkungen, namentlich wenn sich Siedlungen einander näherten und Ballungsräume entstanden.

Damit die Gemeinden mit dieser Entwicklung Schritt halten können, müssen sie sich in Zukunft in erhöhtem Umfang zu interkommunaler und gegebenenfalls staatlicher Zusammenarbeit bereitfinden. Allein die physikalischen Eigentümlichkeiten dieser Wirt-

---

605) Theodor Wessels: a.a.O., Sp. 5953. Es sei vermerkt, daß diese Entwicklung verhältnismäßig weit zurückreicht (vgl. Herbert Groß: Moderne Probleme der öffentlichen Unternehmung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1933, S. 164) und nur in jüngerer Zeit besonders bedeutungsvoll geworden ist.

schaftszweige erlauben keine lokal begrenzte Versorgung mehr; die Wasserwirtschaft ist "auf dem Wege.... zur Sache der Länder zu werden" [606] und im Falle der Energiewirtschaft ist sogar "eine föderalistische Betrachtungsweise.... von vornherein ausgeschlossen" [607]. Angesichts der sich stetig ausbreitenden Landesplanung mit dem Ziel einer sinnvollen Raumordnung dürfte eine "kleinstädtische" wirtschaftliche Betätigung überholt sein. Und je zwingender die g e m e i n d l i c h e K o o p e r a t i o n wird, desto mehr stört die lokale Gebundenheit des Eigenbetriebs. Auf seiner Basis eine überörtliche Regieführung aufzubauen, ist unmöglich. Dafür stehen den Gemeinden der Zweckverband und die privatrechtlichen Kapitalgesellschaften zur Verfügung. Die Frage, ob sich der Zweckverband für eine interkommunale Betätigung eignet, wird von niemandem ernsthaft bezweifelt werden können, zu viele Beispiele zeigen seine Bewährung in der Praxis; inwieweit er allerdings (außer den hoheitlichen) für wirtschaftliche Aufgaben prädestiniert ist, stößt auf widersprüchliche Ansichten. Konrad MELLEROWICZ [608] zum Beispiel bescheinigt ihm uneingeschränkte Tauglichkeit und stellt ihn den privaten Rechtsformen als adäquat gegenüber. Die meisten Autoren teilen diese Meinung nicht und melden Vorbehalte an: Sie monieren seine Unterstellung unter die kommunalrechtlichen Vorschriften, die weitgehenden Bindungen bis hin zur obligatorischen Kommunalaufsicht und seine für eine großbetriebliche Verbundwirtschaft nur mangelhafte kaufmännische Ausgestaltung und Ausrichtung. [609] Diese Tatsache und die zusehends komplizierter werdende regionale Führung überörtlicher Aufgaben - dabei ist vor allem auch an die Strukturwandlungen im Bereich der Energiewirtschaft durch neue Techniken (Kernenergie) und die Erschließung neuer Primärenergien (Öl, Erdgas) zu denken [610] - bewogen die Gemeinden, sich vermehrt der privatwirtschaftlich "vorexerzierten" Formen der Kapitalgesellschaften zu bedienen. Gleichzeitig bahnte sich eine Tendenz an, die eine

---

606) Hellmut Nicklisch: Kommunale Betriebe, in: HWdB, 2. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 3204.

607) Heinrich Freiberger: a.a.O., S. 27.

608) Konrad Mellerowicz: Öffentliche Betriebe, Wesen, Betätigungsgebiete und Formen, in: ZfhF, 1942, S. 98 ff.

609) Dagegen mag der Zweckverband und die mit ihm verwandten Formen, wie die Arbeitsgemeinschaft und die Zweckvereinbarung, durchaus gute Dienste für kleinere wirtschaftliche Gemeinschaftsaufgaben leisten.
Siehe hierzu KGSt (Hrsg.): Zweckmäßigkeit einer Schlachthofgemeinschaft Bochum/Herne, Städtevergleich, Köln 1950; ferner KGSt (Hrsg.): Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Grundsatzgutachten, 2. Aufl., Köln 1966

tiefgreifende Arbeitsteilung mit sich brachte und die Gemeinden und ihre Regiebetriebe mancher Führungssorgen enthob. Es handelt sich um die Trennung von Erzeugung und Verteilung: Die (großbetriebliche) Produktion wird der privaten Wirtschaft oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen überlassen, während die Verteilung "en gros" zumeist in gemischtwirtschaftlichen oder rein öffentlichen Händen ruht [611] und die einzelne Anschlußgemeinde die (ausschließliche oder bis zu einer bestimmten Absatzgröße begrenzte) Verteilung bis zum Verbraucher übernimmt. Der Verzicht auf die gemeindebetriebliche Erzeugung verbessert in der Regel die finanziellen Verhältnisse der Gemeinde, indem die außerordentlichen Haushalte erleichtert werden und eine Art von Zwischenhändlergewinn zufließt. Die gemeindliche Abhängigkeit vom Lieferer ist zwar ein gewisser Nachteil, doch fällt er kaum ins Gewicht, da zumeist weitgehende vertragliche Sicherungen vereinbart werden. (Nachteilig wirkt sich auch aus, daß die Möglichkeit verlorengeht, "bewährten Kommunalpolitikern" pensionsberechtigte Stellen zu verschaffen!).

3. Die Verselbständigung der Werkleitung in neueren Organisationsformen

Um einerseits die Bindungen des Eigenbetriebs zu lockern und andererseits nicht die (nach Ansicht des Verfassers vermeintlichen) Freiheiten der Eigengesellschaften und (interkommunalen) Regionalunternehmungen zuzulassen, bemühten sich zwei Vorschläge um eine

---

610) Vgl. dazu Werner Wolff: Lage und Problematik der kommunalen Betriebe und Querverbundwerke, in: Kommunalwirtschaft, 1960, S. 173-178; Heinrich Kaun: Vom gemeindlichen Regiebetrieb zum kommunalen Großunternehmen, in: Kommunalwirtschaft, 1962, insbes. 209. Ferner sei auf die allgemeineren Ausführungen verwiesen von Georg Treser: Verbundwirtschaft - kommunal gesehen, in: Der Volkswirt, Nr. 17 vom 28. April 1950, S. 20-25, und Hans Klüber: Kommunalwirtschaftliche Aufgaben im interkommunalen Bereich, in: Kommunalwirtschaft, 1958, S. 426-428.

611) Als Beispiel für ein gemischtwirtschaftliches "Transport"-Unternehmen sei die Ferngas Nordbayern GmbH, Bamberg, genannt, die 1962 von der Ruhrgas AG, Essen, der Saar-Ferngas AG, Saarbrücken, und der Luitpoldhütte AG, Amberg, gegründet wurde. Ihr Ferngasnetz umfaßt 700 km und versorgt große Gebiete in Ober- und Unterfranken.
Rein öffentlich ist die interkommunale Gasversorgung Süddeutschland GmbH (GSV), Stuttgart; ihr Fernleitungsnetz ist über 500 km lang und reicht von Mannheim bis Freiburg und von Karlsruhe bis Ulm; die Gesellschaft wickelt 85 % der gesamten Gasabnahme in Baden-Württemberg über ihr Netz ab.

In der Schweiz findet sich nach Theo KELLER (a.a.O., S. 177) oftmals eine Dreiteilung und zwar besorgen interkantonale Werke die Energieerzeugung, einzelne Kantone die Verteilung im großen und Gemeindewerke den Absatz an die Konsumenten.

Reform des Eigenbetriebsrechts mit dem Ziel einer "gezügelten Freizügigkeit". Der eine Entwurf stammt vom VKU [612], der andere von Friedrich ZEISS [613]. Für beide ist charakteristisch, daß sie den Betrieben eigene Rechtspersönlichkeiten einräumen.

Nach den Vorstellungen des VKU soll das sog. E i g e n u n t e r n e h m e n eine Körperschaft des öffentlichen Rechts sein. [614] Träger können eine oder mehrere Gemeinden werden. Obwohl die Geschäftsführung größere Befugnisse als die eigenbetriebliche Werkleitung besitzt, namentlich hinsichtlich der Betriebsangehörigen, ist ihr dennoch nicht die gesamte Innen- und Außenvertretung gestattet.
Die Geschäftsführung wird von einem Verwaltungsrat überwacht. Er setzt sich zu mindestens zwei Drittel aus Gemeinderäten der Gemeinde bzw. der beteiligten Gemeinden zusammen; den Rest können gewählte Fachleute bilden. Seiner Beschlußfassung unterliegen die Höhe der Tarife, Geschäfte ab einem bestimmten Wert, die Übernahme von Bürgschaften, die Aufnahme von Darlehen und darüber hinaus in etwa die Zuständigkeiten des eigenbetrieblichen Werkausschusses.
Die Gemeindevertretung(en) ist (sind) oberstes Organ und entscheidet (entscheiden) über Existenzfragen des Betriebs, wählt (wählen) den Verwaltungsrat, stellt (stellen) den Finanzplan, die Bilanz und die Erfolgsrechnung fest usw.
So sehr die eigene Rechtspersönlichkeit eine im wesentlichen selbständige Wirtschaftsführung gewährleistet und klare Kompe-

---

612) VKU (Hrsg.): Entwurf für ein Gesetz über die Wirtschaftsunternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen, Anlage zur Sonderbeilage Hessen zum VKU-Nachrichtendienst, Folge 64, o.J. (1954).

613) Friedrich Zeiß: Die öffentliche Unternehmung - eine neue Betriebsform der gemeindlichen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom Energiewirtschaftlichen Institut an der Universität Köln, o.O., o.J. (1951); derselbe: Zur Rechtsform öffentlicher Unternehmen, Vorschläge für eine neue Rechtsform, in: Arch.f. ö.u.fr.U., 1. Band, 1954, S. 200-210; derselbe: Formen kommunaler Wirtschaftsbetätigung, in: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. vom Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1954, S. 88-102, insbes. S. 98 ff.; derselbe: Neue Rechtsform für öffentliche Unternehmen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1955, S. 3-11, und auf S. 18-20 Entwurf zu einem Gesetz über öffentliche Unternehmen; derselbe: Entwurf zu einem Gesetz über öffentliche Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 3, Berlin o.J., 1955.

Vgl. ferner Frederick Haussmann: Eine besondere Rechtsform für öffentliche Wirtschaftsgebilde?, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 1. Band, 1954, S. 325-331, und Friedrich Zeiß: Replik auf die Stellungnahmen von Dr. Janda und Prof. Haussmann zum Vorschlag einer besonderen Rechtsform für öffentliche Unternehmen, ebenda, S. 332-335.

614) Eine dieser außergewöhnlichen Rechtsform ähnliche Organisation verlieh in den zwanziger Jahren Lübeck seinen städtischen Werken, indem es sie "zu einer Korporation des öffentlichen Rechtes" machte, "d.h. zu einer öffentlichen Stiftung". Die Stadt "wählte diesen besonderen Weg einzig deshalb, weil sie den mit der Gründung einer AG verbundenen Stempelgebühren ausweichen wollte" (so Emil Klöti: a.a.O., S. 10 f.).

tenzen verteilt - dem Bürgermeister und dem Kämmerer sind das Weisungs- und Mitwirkungsrecht entzogen - so problematisch ist auch die öffentlich-rechtliche Form, die neben der Gebietskörperschaft eine zweite Körperschaft entstehen läßt und die Einheit der Gemeindeverwaltung zu sprengen in der Lage ist. 615)
Ein ähnlicher Einwand ist gegenüber dem Vorschlag von Kurt BLAUM gerechtfertigt, der das Eigenbetriebsrecht als Torso gelten läßt, den Eigenbetrieb rechtlich verselbständigen und ihn zur öffentlich-rechtlichen Anstalt erheben will 616). Ob diese Kritik auch auf die öffentlich-rechtlichen Sparkassen übertragbar ist, kann hier nicht untersucht werden.

Der Entwurf von Friedrich ZEISS orientiert sich mehr an handelsrechtlichen Vorschriften. Sein "Ö f f e n t l i c h e s U n t e r n e h m e n" soll ebenfalls eigene Rechtspersönlichkeit erhalten und einen oder mehrere öffentliche Anteilseigner aufweisen. (Die Bezeichnung Öffentliches Unternehmen, die in der Firma als Zusatz zu führen ist, um die spezielle Rechtsform darzulegen, erscheint etwas willkürlich; der Begriff hat sich längst eingebürgert und beinhaltet sämtliche "Unternehmen" der öffentlichen Hand, gleich welche rechtliche Organisation sie gewählt haben!).

Das "Öffentliche Unternehmen" wird von einem Vorstand geführt. Seine Vollmachten sind gegenüber dem Vorstand der AG beschränkt. Er hat nicht nur die Verpflichtung, für das Wohl der Unternehmung zu sorgen, sondern soll sich auch als Träger einer öffentlichen Funktion fühlen. Ihm steht die Innen- und die Außenvertretung zu.

Ein Verwaltungsrat bestimmt die Richtlinien der Geschäftspolitik. Er hat den Vorstand zu beraten, mitzubestimmen und zu überwachen. Im Vergleich zum Aufsichtsrat der AG ist sein Einfluß bedeutend größer. In der Satzung wird seine Zusammensetzung festgelegt. Als Mitglieder kommen Angehörige der Gemeindevertretung(en), der -verwaltung(en) und der Belegschaft (anteilig) in Betracht.
Bei der Unternehmensversammlung ergibt sich eine Vereinfachung gegenüber der Hauptversammlung der AG dadurch, daß das oberste betriebliche Organ mit der politischen Vertretungskörperschaft identisch ist. Damit wird vermieden, zwei Organe hintereinanderzuschachteln, wie es im Falle der Eigengesellschaften geschieht und was sich als leere Form erweist. Die Befugnisse der Versammlung erstrecken sich auf grundsätzliche Fragen, etwa die Wahl des Verwaltungsrats, die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses, die Übernahme von Beteiligungen usw.
Wie immer die Beurteilung dieser neuartigen Rechtsform in einzelnen Punkten ausfallen mag - der von Hermann KATZ vorgetragenen Kritik ist im wesentlichen beizupflichten 617) - ist doch zu sagen, daß dieser Vorschlag im großen und ganzen eine glückliche Synthese zwischen Bindung und Freiheit verspricht. Fraglich ist nur, ob dafür wirklich eine neue Rechtsform nötig ist und nicht Sonderbestimmungen im Rahmen des Gesellschaftsrechts genügen. Die Aktienrechtsform hat versäumt, sich damit auseinanderzusetzen. Das neue AktG 1965 hätte hier wegweisende Vorschriften für die öffentlichen Betriebe bringen können. Es bleibt die Hoffnung, daß bei der Reform und Neufassung des GmbH-Gesetzes jeweils gesonderte Abschnitte darüber in den Gesetzestext eingefügt werden.

---

615) Vgl. hierzu Heinrich Meyer: Eigenbetrieb und selbständige Rechtspersönlichkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1951, S. 372-375; Hans-Joachim Schurkemeyer: a.a.O., S. 109 f.

616) Kurt Blaum: a.a.O., S. 670.

617) Hermann Katz: Gemeindliche Versorgungsbetriebe, Ein Beitrag zur Weiterentwicklung ihrer Organisationsform, Diss. Freiburg 1961, S. 136 ff.

C. Rechnung

Die Wirtschaftsführung ist in den öffentlichen Betrieben untrennbar mit der Rechnungslegung verquickt. [618] Das ist nicht anders als in der privaten Wirtschaft. Während diese dabei jedoch (wie auch die privatwirtschaftlich geführten öffentlichen Unternehmungen) in erster Linie ans "Rechnen mit dem Rotstift" denkt, steht bei den Regiebetrieben (bei den reinen mehr als bei den verselbständigten) die Rechenschaftslegung im Vordergrund. Die regiebetriebliche Rechnung gliedert sich in Anlehnung an die Budgetphasen in die Rechnungsplanung, Rechnungsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung. Hierüber wurde bereits in den beiden vorangegangenen großen Abschnitten berichtet; auch im letzten Abschnitt wird darauf zurückzukommen sein. Die folgenden Erörterungen widmen sich - dem Schwerpunkt entsprechend - der Rechnungslegung, ohne freilich die anderen Gebiete gänzlich außer acht zu lassen.
Es soll ein Einblick in den Wirtschaftsstil gemeindlicher Regiebetriebe an Hand deren Rechnungsstils gegeben werden. Dieser ist sozusagen lediglich Mittel zum Zweck, d.h. er wird nicht in extenso analysiert, sondern konzentriert sich auf die Darstellung dessen, was der Verfasser für erwähnenswert bzw. verbesserungsbedürftig erachtet. Auf das reichhaltige, weit verstreute und zum Teil wenig bekannte einschlägige Schrifttum wird verwiesen, wobei die allgemeineren Veröffentlichungen über das kameralistische Rechnungswesen [619] hinter die speziell die regiebetriebliche Seite würdigenden Untersuchungen zurücktreten.

I. Kameralrechnung und Regiebetrieb

Als Kameralrechnung oder kameralistisches Rechnungswesen bezeichnet man diejenige Form der Buchführung und Rechnungslegung, die ihren Ausgangspunkt in der camera principis, der fürstlichen Rechnungskammer, hatte und die noch heute von den öffentlichen Verwaltungen verwendet wird. Diese Entwicklung ist verständlich, wenn man überlegt, daß die Staatsverwaltung nach den Vorstellungen des Absolutismus in den deutschen Territorialstaaten des 17. und 18. Jahrhunderts als Erweiterung des fürstlichen Familienhaushalts aufgefaßt wurde; was für den Staat Geltung hatte, griff auch auf

---

618) Das enge Verhältnis veranschaulichte Hanns LINHARDT (Wirtschaftsführung und Rechnungslegung öffentlicher Betriebe, zweistündige Vorlesung, gehalten im Wintersemester 1962/63 an der Wiso-Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg in Nürnberg, zitiert nach persönlichen Aufzeichnungen des Verfassers) damit, daß er es mit der Verflechtung von Kette und Schuß beim Weben verglich.

619) Hierzu sei auf eine beinahe 300 Titel umfassende ausgezeichnete Übersicht über das in weiten Bereichen klassische Schrifttum aufmerksam gemacht, die sich bei Klaus von WYSOCKI (Kameralistisches Rechnungswesen, Betriebswirtschaftliche Studienbücher, hrsg. von Hans Seischab, Sammlung Poeschel P 38, Stuttgart 1965, S. 82-96) findet.

die Gemeinden über: die Bezeichnungen Kämmerer, Kämmereiverwaltung und Kämmereibetrieb weisen noch auf diesen Ursprung hin. Hauptaufgabe des kameralen Rechnungswesens ist die Abstimmung zwischen Haushaltsplan und Haushalts(aus)führung, das heißt es hat die Verwirklichung des sich im Haushaltsplan widerspiegelnden Programms rechnerisch zu erfassen, einen Abschluß zu fertigen und die Übereinstimmungen bzw. Abweichungen zu offenbaren.

1. Das gemeindliche Kassenwesen

Kameralistische Buchführung und Rechnungslegung stützen sich innerhalb einer Geldwirtschaft auf die kassenmäßige Abwicklung. Bei diesem Verfahren beauftragen die einzelnen Verwaltungsdienststellen auf Grund der Budgetansätze mittels sog. Annahme- und Auszahlungsanordnungen die zuständigen Kassen zur Vornahme der Ein- bzw. Auszahlungen. Die Vorgänge sind schriftlich festzuhalten. Besser als § 52 Abs. 2 b KuRVO 1938 drückt das § 41 Abs. 2 b BadKuRVO aus, indem er verlangt, daß "die angeordneten Einnahmen und Ausgaben, die bewirkten Leistungen und die noch offenstehenden Forderungen und Verbindlichkeiten in sachlicher Ordnung" aufgezeigt werden sollen. Der seit Johann Mathias PUECHBERG [620] und Johann Heinrich JUNG [621] typische Aufbau des kameralistischen Sachbuchkontos, nämlich die Erfassung der Soll- und Ist-Zahlungen, kommt dieser Aufgabenstellung in besonderer Weise entgegen.

Zum Kassenwesen gehört das Einziehen und Leisten von Zahlungen, das Verwalten von Geldbeständen sowie das Annehmen, Verwahren und Ausgeben von Wertgegenständen. [622] Seine Organisation ist nicht für alle Gemeinden gleich und richtet sich nach den ört-

---

620) Johann Mathias Puechberg: Einleitung zu einem verbesserten Kameral-Rechnungsfuße auf die Verwaltung einer Kameral-Herrschaft angewandt, Wien 1762.

621) Johann Heinrich Jung: Anleitung zur Cameral-Rechnungs-Wissenschaft nach einer neuen Methode des doppelten Buchhaltens, Leipzig 1786; derselbe: Lehrbuch der Cameral-Wissenschaft oder Cameral-Praxis, Marburg 1790.

622) Siehe KGSt (Hrsg.): Kommunales Kassen- und Rechnungswesen, Grundsatzgutachten, Köln 1962, insbes. S. 17 ff. Ferner sei verwiesen auf Joachim Schönwandt: Die Sonderkassen der Eigenbetriebe, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1942, S. 4 ff.; o.V.: Zur Organisation der eigenbetrieblichen Sonderkassen, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1943, S. 77 ff.; H. Rüttjerott: Kassenrechnung und Jahresrechnung nach der KuRVO, in: Der Gemeindehaushalt, 1949, S. 87-90; Wilhelm Schrader: Einheitskasse und Kasseneinheit, in: Der Gemeindehaushalt, 1950, S. 97-100.

lichen Verhältnissen, insbesondere nach Größe, Aufbau und Wirkungskreis der Gemeinde. Oberster Grundsatz für die Kassenorganisation ist die Vereinigung aller Kassen in einer Hand (Einheitskasse). Die Kassengeschäfte erledigt die gemeindliche H a u p t k a s s e . Sie faßt alle Einnahmen und Ausgaben zusammen (sog. gemeindefiskalische Kasseneinheit) und bewirtschaftet die gemeindlichen Geldmittel (einschließlich derjenigen der Sonderkassen) zentral. Verantwortlich für die Kassengeschäfte ist der Kassenverwalter, ihm obliegt insbesondere auch die Führung der Bücher (Konten). Die Buchungen werden nach zeitlicher Folge und sachlicher Ordnung vorgenommen (§ 49 und 52 KuRVO 1938). Insoweit unterscheiden sie sich nicht von den Aufschreibungen der kaufmännischen Buchführung (Merkantilrechnung). Die chronologischen Eintragungen erscheinen in den Zeitbüchern, auch Kassenbücher, Tagebücher oder weniger zutreffend Hauptbücher [623] genannt, während die Sachbücher (Manuale; in der staatlichen Kameralrechnung wird von Titelbüchern gesprochen) die Geschäftsvorgänge nach sachlichen Merkmalen gegliedert enthalten. (Aus dieser doppelten Verbuchung auf eine doppelte Buchführung im Sinne der kaufmännischen Doppik zu schließen, ist selbstverständlich falsch, da deren Wesen nicht in der Trennung zwischen zeitlicher und sachlicher Rechnungslegung, sondern in der Aufteilung in die Posten Soll und Haben besteht).

Aus Rücksicht auf die Bevölkerung bzw. um den Parteivorkehr zu erleichtern und weite Wege zu ersparen sowie zur Entlastung der Hauptkasse werden oftmals N e b e n k a s s e n und Zahlstellen (Gebührenkassen) eingerichtet. Anders als die Zahlstellen, die bloße Hilfseinrichtungen sind, führen die Nebenkassen dieselben Bücher wie die Hauptkasse, mit der sie im Abrechnungsverkehr stehen und an die sie die Beträge bei der Endabrechnung sum-

---

623) Die in der öffentlichen Verwaltungspraxis übliche Bezeichnung der Zeitbücher als Hauptbücher ist, wie Hans WINCKELMANN (Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, Eine grundsätzliche Betrachtung, Berlin 1950, S. 37 ff.) feststellt, sachlich nicht berechtigt. Die Benennung rührt von § 58 Abs. 1 Ziff. 1 RKO her, ging von hier aus in § 48 Abs. 1 KuRVO 1938 ein und wird auch heute noch durch diesen fehlerhaften Gesetzesausdruck gestützt.
Die Fehlerhaftigkeit bestreitet Horst LENZ (Die Problematik der Rechnungsführung eines Betriebes mit hoheitlichen, gemeinwirtschaftlichen und erwerbswirtschaftlichen Aufgaben, erläutert an der Rechnungsführung der Staatlichen Lehr- und Forschungsanstalt für Gartenbau in Weihenstephan, Diss. München 1953, S. 23); er versucht, den im Gesetz gebrauchten Begriff zu motivieren.

marisch übertragen. Die Mehrzahl der reinen Regiebetriebe besitzt keine eigene Nebenkasse; ihre Kassengeschäfte werden von der Hauptkasse abgewickelt. Am häufigsten sind noch die Friedhof-, Schlachthof- und Hafenkasse.

Im Gegensatz zu den Neben- und Gebührenkassen durchbrechen nach weitverbreiteter Ansicht die S o n d e r k a s s e n den Grundsatz der gemeindlichen Kasseneinheit. Diese Ausnahme wird durch § 10 KuRVO 1938 sanktioniert, der solche "selbständigen Kassen neben der Gemeindekasse" für zulässig erklärt und zwar für rechtlich selbständige und rechtlich unselbständige Stiftungen, für die nach § 47 GemHVO 1937 ein Sonderhaushaltsplan aufgestellt wird, und für Eigenbetriebe. Von den anderen gemeindlichen Kassen unterscheiden sich die Sonderkassen dadurch, daß sich ihre Kassengeschäfte auf einen Sonderhaushaltsplan oder Wirtschaftsplan gründen und in einer eigenen Buchhaltung niederschlagen, deren Ergebnisse auch rechnungsmäßig nicht in die Bücher der Gemeindekasse übernommen werden, die also mit einer eigenen Kassenrechnung abschließt. Trotz dieses Unterschieds ist nicht recht einzusehen, warum die Sonderkassen gegen die Kasseneinheit verstoßen sollen, denn eine derartige formale rechnerische Verselbständigung - nach wie vor werden die abgesonderten Geldmittel zentral bewirtschaftet [624] - ist dazu nicht imstande (wie auch das eigenbetriebliche Sondervermögen und die eigenbetriebliche Sonderverwaltung die kommunale Einheit nicht zu sprengen vermögen). Im ganzen zeigt sich, daß die Sonderkasse in dem ihr zugewiesenen Bereich prinzipiell die gleichen Aufgaben erfüllt, vor die auch die Gemeindekasse auf ihrem Gebiet gestellt ist.

Das selbständige eigenbetriebliche Kassenwesen vollzieht technisch die vom "Institut" Sondervermögen klar getroffene Unterscheidung zwischen der gemeindlichen Finanzwirtschaft und der Finanzwirtschaft des Eigenbetriebs. Zwischen der eigenbetrieblichen (Sonder-) und der gemeindlichen (Haupt-)Kasse entsteht ein Kontokorrent-Verhältnis, sei es auf Grund des inneren Liefer- und Leistungsverkehrs, sei es, wenn die Gemeinde verfügbare Mittel des Betriebs für ihre oder andere Zwecke beansprucht. Stets findet eine genaue Verrechnung der betriebseigenen Gelder statt, bei der auch eine angemessene Verzinsung nicht fehlt. Diese vorteilhafte Regelung, die der betrieblichen Vermögenserhaltung ebenso dient wie sie die Voraussetzung für Rentabilitätsberechnungen oder zwischenbetriebliche Vergleiche schafft, ist auf die mit Sonderkassen ausgestatteten Kommunalbetriebe beschränkt.

---

624) Siehe § 10 Satz 2 KuRVO 1938.

Die reinen Regiebetriebe können deshalb nicht in den Genuß dieser übersichtlichen Abrechnung gelangen. Sie sind "mit Einnahmen und Ausgaben in Plan und Rechnung in den Haushalt eingebaut" [625]. Ihre finanzielle Verbundenheit mit der Gemeindekasse hat einen Rechenstil zur Folge, der dem der anderen Dienststellen entspricht und - was betont sei - der den Ansprüchen dieser Stellen grundsätzlich genügt. Er ist eigens auf die Hoheitsverwaltung zugeschnitten und wickelt deren Geschäftsvorfälle, die in der Mehrzahl Kassenvorgänge sind, einfach und sicher ab. Problematisch wird dieser Rechenstil aber dort, wo nicht mehr eine behördliche Tätigkeit in Ämtern, sondern eine regiebetriebliche Bewirtschaftung vorliegt. Hier muß zur finanzwirtschaftlichen (Einnahmen- und Ausgaben-) Rechnung die erwerbs- bzw. betriebswirtschaftliche (Aufwand- und Ertrags-) Rechnung treten. Eine nur kassenwirksame Geschäftsvorfälle berücksichtigende Rechnung erklärt nicht, ob die Zahlungen auch gleichzeitig einen Periodenerfolg bedeuten.

2. Buchführung und Rechnungslegung des Regiebetriebs

a) Die Verwaltungskameralistik

Obwohl die Gemeinden heute nicht nur die einfache Kassenrechnung verwenden, sich vielmehr verfeinerten Formen der V e r w a l t u n g s b u c h f ü h r u n g bedienen, hat sich für die Situation der reinen Regiebetriebe grundsätzlich nichts geändert. Sie teilen nach wie vor das rechnerische Schicksal aller gemeindlichen Ämter. Die verschiedenartige Aufgabenstellung wird ignoriert: Sämtliche rechtlich und wirtschaftlich unselbständigen Verwaltungseinheiten haben nach dem einheitlichen Haushaltsplan zu handeln. Etat- und Haushaltssoll - letzteres ist nicht Gegenstand der kameralistischen Verbuchung, für diese sind allein die Annahme- und Auszahlungsanordnungen ausschlaggebend - bedingen die Ausgestaltung des Kontenplans. Da der Buchungsstoff in der gleichen sachlichen Ordnung aufzubereiten ist wie sie die Veranschlagung vorsieht, ist eine freie gemeindliche geschweige denn betriebsindividuelle Organisation des Rechnungswesens unmöglich. Über das Anweisungssoll geht ein geschäftlicher Vorgang in die Rechnungslegung ein. Abweichend von der kaufmännischen doppelten

---

625) Rudolf Johns: Kameralistik, Grundlagen einer erwerbswirtschaftlichen Rechnung im Kameralstil, Die Handelshochschule - Die Wirtschaftshochschule, hrsg. von R. Seyffert, Nr. 66, Wiesbaden 1951, S. 7.

Buchführung, bei der zwischen den Eintragungen in den Grundbüchern (Journal, Memorial, Prima-Nota) und der Soll- und Habenseite der Hauptbuchkonten stets Summengleichheit bestehen muß, werden in den kameralistischen Zeitbüchern nur die Ist-Zahlungen erfaßt, während in den Sachbüchern auch die "Nichtgeldvorgänge" erscheinen, so daß das kamerale System nur zu einer teilweisen rechnerischen Übereinstimmung gelangt. Der volle Rechnungsinhalt findet sich demnach nur in den Sachbüchern. Das kameralistische Sachbuchkonto ist im Gegensatz zum zweiseitigen und auf jeder Seite eingliedrigen Kontenaufbau der Doppik prinzipiell einseitig, zeichnet eine Rechnung entweder auf der Einnahmen- oder auf der Ausgabenseite auf, und mehrgliedrig. Die Mehrgliedrigkeit resultiert aus der kontenmäßigen Unterscheidung der Geschäftsvorfälle in Anordnung und Ausführung. Anordnungsbefugt sind die vom Bürgermeister dafür vorgesehenen Dienststellen; im Interesse einer straffen Finanzwirtschaft wird dieses Recht zumeist nur wenigen Ämtern zugestanden. Den reinen Regiebetrieben ist es vielfach vorenthalten, und selbst wenn ihnen die Befugnis erteilt ist, erstreckt sie sich nur auf bestimmte Bereiche und berührt kaum die Zuständigkeiten des Hauptverwaltungs-, Personal-, Bau-, Haushalts- und des Liegenschaftsamtes. Durch die Sollstellung wird die Entstehung eines Kreditverhältnisses ausgedrückt. Dieses dauert solange, bis das Kassengeschäft ausgeführt ist. Die Differenz zwischen Soll und Ist gibt die Höhe der noch verbliebenen Außenstände (Reste) an. Die Kasseneinnahme- bzw. Kassenausgabereste [626] (kaufmännisch gesehen: die Forderungen und Verbindlichkeiten) werden auf das folgende Rechnungsjahr übertragen, um dann durch entsprechend Ist-Zahlungen zur Ausführung zu gelangen. Mit Hilfe der Reste kann die Jahresrechnung zeitlich abgegrenzt werden. [627] Das Sachbuchkonto weist deshalb neben dem "laufenden

---

626) Siehe § 48 Ziff. 35 GemHVO 1937.

627) In Verbindung mit der Sollstellung erlauben sie die Erfassung der Einnahmen und Ausgaben in einem Rechnungsjahr, ohne daß tatsächliche Zahlungen zugrundeliegen. Die spätere Erledigung ist dann bloß ein kassenmäßiger Vorgang, der das Ergebnis der kommenden Haushaltsperiode, also deren Soll, nicht beeinflußt. Um den Resteausweis zu vereinfachen, werden vielfach die Bücher des abgelaufenen Rechnungsjahres noch während einer Übergangszeit offengehalten. Die nach dem Abschlußstichtag anfallenden, auf das vergangene Jahr bezogenen Einnahmen und Ausgaben können dann noch in der alten Rechnung erfaßt werden (finanzwissenschaftlich betrachtet hat man es demnach mit einer Modifizierung des sog. Rechnungsjahrsystems, budget d'exercice, zu tun; bei dem in England, Italien und der USA gebräuchlichen Kassenjahrsystem, budget de gestion, ist dagegen der Tag der wirklich geleisteten Zahlung für die Verbuchung entscheidend).

Soll" in der Spalte "Anordnungssoll" noch die "Reste aus Vorperioden" auf.

Während die einfache Form der Kameralrechnung, die Kassenrechnung, nur darauf abzielt, darzulegen, daß sich die Kasse an die Annahme- und Auszahlungsanordnungen gehalten hat, soll die weitergehende H a u s h a l t s r e c h n u n g zusätzlich nachweisen, ob die Anordnungsbeträge der Verwaltung nicht die Etatvoranschläge überschritten haben und welche nicht vollständig beanspruchten Haushaltsplanansätze in die kommende Rechnungsperiode zu übernehmen sind (Haushaltsausgabereste [628]). Dazu werden die Gesamtsummen der Einnahmen und Ausgaben jeder Haushaltsstelle (also auch der Regiebetriebe) getrennt nach (Anordnungs-) Soll, Ist und Resten sowie nach Vorjahr und laufendem Rechnungsjahr aufgezeigt und den Haushaltsplanzahlen (Haushaltssoll) gegenübergestellt. Der Jahresabschluß drückt als Unterschied zwischen Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben das finanzwirtschaftliche periodenbezogene Ergebnis, nämlich einen Überschuß oder Fehlbetrag, aus. Der Saldo von Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben zeigt dagegen die Kassengebarung bzw. den Kassenbestand an. Hinzuzufügen ist noch, daß die Kameralistik eine gewisse Unterscheidung zwischen laufenden und besonderen Vorgängen durch die Trennung der ordentlichen von der außerordentlichen Haushaltsrechnung trifft.

Das finanzwirtschaftliche Ergebnis kann jedoch nicht nur aus der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben abgeleitet werden; es sind auch die Änderungen des Vermögens und der Schulden aus dem Vollzug des Haushaltsplans zu berücksichtigen. Wie das im einzelnen geschehen soll, ist eine in Wissenschaft und Praxis umstrittene Frage. [629] Die meisten Gemeinden geben sich im

---

628) Siehe § 48 Ziff. 34 GemHVO 1937.

629) Hierzu sei auf die zahlreichen Aufsätze verwiesen, die seit 1949 namentlich in der Zeitschrift "Der Gemeindehaushalt" erschienen; ferner auf Hans Winckelmann: Erfordernisse einer gemeindlichen Vermögensrechnung, in: Der Städtetag, 1953, S. 238-241; derselbe: Gemeindliche Vermögensrechnung (mit Abschreibungstabellen, zusammengestellt von Kurt Fichtner), Fachschriften zur Gemeindeprüfung und Gemeindeberatung, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, Stuttgart und Köln 1959, insb. S.11 ff.; Hans Taxis: Die Konzeption der gemeindlichen Vermögensrechnung, in: Der Städtetag, 1954, S.4-6; Werner Maaß: Buchführung, Haushalts- und Vermögensrechnung in alter und neuer Sicht, in: Der öffentliche Haushalt, 1960/61, S.199-212; Albert Schnettler: Gedanken zur Neugestaltung der kommunalen Vermögensrechnung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Halbjahresband, 1963, S.175-184.

Anschluß an § 46 Abs. 2 KuRVO 1938, wonach "die Rückwirkungen der Haushaltsführung auf das Vermögen und die Schulden" kenntlich zu machen sind, mit einer außerhalb des systematischen Rechnungswesens stehenden statistischen Vermögens- und Schuldenaufstellung zufrieden. [630] Eine derartige u n v e r b u n d e n e V e r m ö g e n s r e c h n u n g macht deutlich, in welchem Umfang dem Überschuß oder Fehlbetrag der Haushaltsrechnung eine Mehrung oder Minderung des Vermögens und der Schulden entspricht. Dieser Nachweis ist deshalb wichtig, weil nicht alle Einnahmen und Ausgaben sog. Ertragseinnahmen bzw. Aufwandsausgaben darstellen, [631] die als erfolgsbildende Erträge und Aufwendungen in die kaufmännische Gewinn- und Verlustrechnung eingehen würden. Einem Teil der Einnahmen stehen vielmehr Vermögensminderungen oder Schuldenmehrungen, manchen Ausgaben Vermögensmehrungen oder Schuldenminderungen gegenüber. Soweit diese Vermögens- und Schuldenänderungen nur durch Zahlungsvorgänge hervorgerufen werden, bleiben die nicht kassenwirksamen Bewegungen ("Nichtgeldvorgänge", wie Abschreibungen, Wertberichtigungen) unberücksichtigt, mit der Folge, daß keine Bewertungsprobleme entstehen.
Nach § 55 KuRVO 1938 haben die Gemeinden ein Sachbuch für das Vermögen zu führen, in dem auch der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn des Rechnungsjahres, seine Veränderungen während und der Bestand am Ende des Rechnungsjahres nachzuweisen sind. Zweck des Sachbuches ist es nicht, einen "Verkehrswert" des gemeindlichen Vermögens zu ermitteln; es hat lediglich die Werterhaltung des Gemeindevermögens aufzuzeigen. [632] Diese für weite

---

630) Eine Ausnahme bilden vor allem die südbadischen Gemeinden, die nach der namentlich von Rudolf JOHNS mitgestalteten BadKuRVO eine mit der Verwaltungsbuchführung verbundene Vermögens- und Schuldenrechnung ("Verbund-", "Vollrechnung") führen.
Vgl. auch Karl Seelig: Außerordentlicher Haushalt und Vermögensrechnung in verbundener Vollrechnung u.bes.Berücks. des baden-württembergischen Rechts, in: Der Gemeindehaushalt, 1958, S. 1-6.

Schließlich sei noch die Stadt Frankfurt a.M. erwähnt, die seit vielen Jahren unter Verwendung des Lochkartenverfahrens vollständig mit der Haushaltsrechnung verbundene Vermögensrechnungen vorlegt (vgl. Karl Markus: Verwaltungsbuchführung und Vermögensrechnung einer Großstadt, Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissenschaft an der Universität Frankfurt a.M., hrsg. von Friedrich Lehmann, 3.Band, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 1956, S.4 und 141 ff.).

631) Vgl. dazu im einzelnen Ludwig Mülhaupt: Der Deckungsprozeß in der Gemeindefinanzwirtschaft und seine rechnerische Darstellung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1941, S.403-443, insbes. S.408.

Bereiche des Gemeindevermögens verständliche Regelung verzichtet aber auf jeglichen Erfolgsausweis (im betriebswirtschaftlichen Sinn), so daß selbst durch die Ausweitung der Veränderungsrechnung zur Bestandsrechnung für die betriebliche Situation nicht viel verbessert wird. Die Inventarisierung geht von den Anschaffungswerten für die einzelnen Vermögensgegenstände aus, deren Ansätze sich bis zum Ausscheiden der Objekte grundsätzlich nicht verändern. Um ausreichende Unterlagen zur Beurteilung der Vermögenserhaltung zu gewinnen, müssen die Werte berichtigt werden. Dies geschieht nach Sätzen, wie sie § 6 RücklVO 1936 für die Bildung von Erneuerungsrücklagen vorsieht. [633] Buchungstechnisch wird die eingetretene Wertminderung in einem Posten auf der Schuldenseite der Vermögensrechnung erfaßt. Da die übliche kameralistische Haushaltsrechnung gehindert ist, wertmäßige Vorgänge aufzuzeigen, sucht sie den Ausgleich für gebotene Abschreibungen kassenmäßig zu verarbeiten, indem sie Ausgaben für Rücklagen oder für Schuldentilgung ansetzt. Diese Ausgaben sind - anders als beispielsweise die kaufmännischen Abschreibungsaufwendungen - erfolgsunwirksam, weil ihnen ein (aktivischer) Rücklagenzugang oder Schuldenabgang gegenübersteht.

Neben dieser Art der Vermögensrechnung können die Gemeinden auch eine verbundene Form wählen. [634] Während im obigen Fall die Eintragungen in die Vermögensrechnung so erfolgen, daß sich Ansätze und Ergebnisse der Haushaltsrechnung nicht verändern, werden bei der V e r b u n d r e c h n u n g die in die Vermögensrechnung eingehenden Beträge aus der Haushaltsrechnung herausgenommen. Hier läßt sich eine Parallele zur kaufmännischen Verbuchung insofern ziehen, als lediglich bilanzwirksame Vorgänge auch nicht in der Gewinn- und Verlustrechnung erscheinen. Da es sich bei den aus der Haushaltsrechnung auszuscheidenden Beträgen um die erfolgsunwirksamen Posten handelt, ähnelt diese verfeinerte kameralistische Verrechnung auch weitgehend inhaltlich der kaufmännischen Doppik: Zwangsläufig ergibt sich der betriebswirtschaftliche Erfolg bzw. ergeben sich die Reinvermögensänderungen sowohl aus der Haushalts- (sprich Erfolgs-) als auch aus der Vermögens-

---

632) Siehe Ziff. 1 der AusfAnw. vom 1. März 1939 (RMBliV S. 441) zu §§ 55, 88 Abs. 3 KuRVO 1938.
Was die Bedeutung der Vermögensrechnung als Nachweis der Werterhaltung des Gemeindevermögens anbelangt, sei auf die Ausführungen von Ludwig MÜLHAUPT (Die öffentliche Vermögensrechnung, in: Die große Finanzreform, Gutachten, Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Heft 80, Bonn 1966, S. 111 ff.) verwiesen.

633) Siehe Fußnote 220).

rechnung (Bilanz). Dieses Ziel läßt sich freilich nur auf Umwegen erreichen. Die größten Schwierigkeiten bringen die zu verbuchenden Wertveränderungen, also jene von den kassenmäßigen Vorfällen abweichenden Nichtgeldvorgänge, mit sich. Eine einigermassen gangbare Lösung - in wesentlichen Teilen von F. HÜGLI 1887, Karl KLAPDOR 1910, Eduard GLAUBACH 1911 und Ferdinand SCHNEIDER 1913 entwickelt - wurde in der sog. gehobenen Kameralistik gefunden. Da sie die Möglichkeit schuf, trotz der kameralistischen Buchführung eine der kaufmännischen Doppik entsprechende Rechnungslegung vorzunehmen, ist sie auch von manchen Kommunalbetrieben aufgegriffen und verfeinert worden. [635] Hierin liegt auch der Grund, weshalb die Verbundrechnung in ihrer vollendeten Form als Betriebskameralistik bezeichnet wird.

So sehr diese Form kameralistischer Rechnung gerade bei den mit dem gemeindlichen Haushalt verbundenen Regiebetrieben ein weites Betätigungsfeld verspricht, so problematisch ist ihre Anwendung für den Bereich des gesamten Gemeindehaushalts. Für ihn hat der Ausweis von betriebswirtschaftlichen Erfolgsziffern und Reinvermögensänderungen kaum eine Aussagekraft. Rudolf JOHNS beabsichtigte deshalb auch mit seiner V o l l r e c h n u n g [636] nicht

---

634) Dies geht ausdrücklich aus Ziff. 6 der AusfAnw. vom 1. März 1939 (RMBliV S. 441) zu §§ 55, 88 Abs. 3 KuRVO 1938 hervor.

635) Siehe hierzu Walter Meywald: Die Buchführung der Stadtverwaltung und der städtischen Betriebe, o.O. Berlin, o.J. etwa 1926; Ludwig Ameely: Zur Frage der Anwendung kaufmännischer oder kameralistischer Buchhaltungen in den öffentlichen Betrieben und Verwaltungen u.bes.Berücks. der neuzeitlichen Buchungstechniken, in: ZfhF, 1933, S. 16-37 und 81-96; Rudolf Johns: Die Kameralistik bei den Gemeindeeigenbetrieben, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 267-270; Walter Winterhager: Kombination zwischen kameralistischer und doppelter kaufmännischer Buchführung bei Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken, in: ZfhF, 1935, S. 337-375; Erich Thieß: Das Rechnungswesen gemeindlicher Betriebe, Leipzig 1936; Walter Thoms: Kameralistische oder kaufmännische Buchführung? Ein Beitrag zum Rechnungswesen kommunaler Betriebe, Schriftenreihe der Gesellschaft für Organisation, 5. Band, Berlin 1936; Karl Seelig: Kameralistische Musterrechnung für gemeindliche Versorgungsbetriebe mit organischer Entwicklung der Bilanz und der Erfolgsrechnung, Karlsruhe 1937; K. Storz: Betriebskameralistik, Kameralistische Vermögens- und Erfolgsrechnung für gemeindliche Wirtschaftsbetriebe, Stuttgart 1951.

636) Rudolf Johns: Die Vollrechnung der Gemeinden, in: ZfhF, 1938 S. 145-176 und 193-212; derselbe: Die öffentliche Bilanz, in: Wirtschaftslenkung und Betriebswirtschaftslehre, Festschrift für Ernst Walb, Leipzig 1940, S. 165-182; derselbe: Das Problem der öffentlichen Vermögensrechnung und seine Lösung, Kommunalwissenschaftliche Studien und Forschungen, 8. Heft, Würzburg 1943, insbes. S. 74 ff.; derselbe: Kameralistik, in: HWdB, 2. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp.2936-2953.
Vgl. dazu auch Ernst Walb: Finanzwirtschaftliche Bilanz, 3. Aufl., Wiesbaden 1966.

einen erwerbswirtschaftlichen, sondern einen finanzwirtschaftlichen Erfolgsausweis. 637) Auch seine (Verbund-)Rechnung endet mit einem doppelten Erfolgsausweis, der sich aus der (finanzwirtschaftlichen) Erfolgsrechnung (Haushaltsrechnung) und der (finanzwirtschaftlichen bzw. öffentlichen) Bilanz (Vermögensrechnung) herleitet. Das Ergebnis zeigt den "Deckungserfolg" also einen Überschuß oder Fehlbetrag, d.h. die gemeindliche Finanzgebarung: welche Ausgaben geleistet und wie sie finanziert wurden. Dabei interessiert insbesondere, ob das Vermögen "vorläufig", also durch Schuldenaufnahme, oder "endgültig", also durch eigene Haushaltsmittel, finanziert wurde. Um einen möglichst tiefgegliederten Ausweis zu erhalten, sollten die Deckungsverhältnisse und ihre Veränderungen jeweils für einzelne Vermögensgruppen ermittelt werden. Als finanzwirtschaftlicher Erfolg ergäbe sich dann jede Vermehrung der "endgültigen Deckung".
Da den Regiebetrieben mit einer derartigen Rechnung allein nicht gedient ist, wird sie von Rudolf JOHNS durch eine auf ihr aufbauende erwerbs- bzw. betriebswirtschaftliche Rechnung ergänzt. 638) In dieser "Betriebserfolgsrechnung" sind sowohl Elemente der Betriebs- als auch der "erweiterten" Kameralistik enthalten. Allen gemeinsam ist der Versuch, aus der (kameralen) Finanzgebarung heraus zu einer (merkantilen) Wirtschaftsgebarung zu gelangen. Wie dies geschieht, werden die folgenden Ausführungen kurz erläutern.

---

637) Ein ähnliches Ziel hat auch die namentlich von Robert FRIEDEL (Die Gruppik, Eine kurze Einführung in die neue Rechnungsart der Betriebs- und Anstaltsverwaltungen der Gemeinden, Berlin-Mariendorf 1935; derselbe: Kurzer Unterricht in der Gruppik, Berlin-Mariendorf 1937; derselbe: Haushaltsrechnung und -plan in verbundener Form, Dargestellt am Beispiel der Gruppik, Gegenwartsfragen der Deutschen Gemeinde, hrsg. von Felix Boesler und Johannes Köhler, 2. Heft, Leipzig 1940) erarbeitete "Gruppik", die mit Hilfe einer Erfolgs- und Bestandsrechnung zugleich finanz- und erfolgswirtschaftliche Erkenntnisse zu gewinnen sucht. Bemerkenswert ist die analytische Aufspaltung (Gruppierung) des Kassenkontos.

Nach Ludwig MÜLHAUPT (Neuere Entwicklungen auf dem Gebiet des Gemeinderechnungswesens in Westdeutschland, in: Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für Rudolf Johns, hrsg. von Ludwig Mülhaupt und Karl Oettle, Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft, 4. Band, Göttingen 1965, S. 16) hat sich heute im großen und ganzen die Auffassung von der finanzwirtschaftlichen (und nicht erwerbswirtschaftlichen) Aufgabenstellung des gemeindlichen Rechnungswesens durchgesetzt.
Allerdings besitzt das in Südbaden praktizierte, in der BRD der Vollrechnung am nächsten kommende System, inkonsequenterweise eine eher an erwerbswirtschaftlichen Vorstellungen orientierte Vermögensrechnung (ebenda, S. 26).

638) Rudolf Johns: Kombinierte Finanz- und Betriebsrechnung im Kameralstil, in: ZfhF, 1950, S. 407-440.

b) Die Betriebskameralistik

Die Heranziehung des Kameralstils zur betriebswirtschaftlichen Abrechnung war lange Zeit umstritten. Ernst WALB erbrachte 1926 den Beweis, daß auch die Kameralistik die gleichen Auskünfte wie die kaufmännische doppelte Buchführung zu liefern vermag.[639] Dazu sind d r e i B e d i n g u n g e n zu erfüllen: Die Nichtgeldvorgänge müssen in das Rechnungswesen einbezogen werden, erfolgswirksame Vorgänge sind von erfolgsunwirksamen zu trennen und die Vermögensrechnung ist in verbundener Form zu führen. Bei Wertänderungen, die sich im Rechnungsjahr nicht als Kassenvorgänge niederschlagen, die aber den Erfolg beeinflussen, also Aufwendungen bzw. Erträge darstellen, die in einer früheren oder späteren Haushaltsperiode als Ausgaben bzw. Einnahmen kassenmäßig erfaßt werden, hilft man sich mit fiktivem Ist-Ausgleichsbuchungen; das heißt, daß Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen unterstellt werden, die tatsächlich nicht stattgefunden haben. Der Sinn dieser Buchungen besteht darin, die kassenunwirksamen Posten für die faktischen Buchungen festzuhalten. Damit die Kassenlage nicht verfälscht wird, handelt es sich bei den Ansätzen um gegenseitige oder wechselbezügliche Buchungen, die einander ausgleichen. Die kontenmäßige Verbindung zwischen Haushalts- und Vermögensrechnung setzt eine genaue Trennung der Einnahmen und Ausgaben nach ihrer Erfolgswirksamkeit voraus. Diese Aufteilung, die erstmals Jäger von WEIDENAU vollzog[640], erfolgt durch eine entsprechende Aufgliederung der Konten. Jene Vorfälle, die lediglich einen Aktiv- oder Passivtausch sowie eine Bilanzverlängerung oder -verkürzung bewirken, ohne die Aufwand- und Ertragsrechnung zu berühren, macht man durch fiktive (wechselbezügliche) Soll-Ausgleichsbuchungen erfolgsunwirksam. Der Verbund der Rechnungen wird schließlich erreicht, indem außer den bereits in der Haushaltsrechnung enthaltenen Kassenbestand und Kasseneinnahme- und -ausgaberesten sämtliche anderen Vermögens- und Schuldenteile in die Restespalten aufgenommen werden. Beim Jahresabschluß werden die Soll-Beträge in die Gewinn- und Verlustrechnung eingestellt, und zwar die Soll-Ausgaben als Aufwendungen und die Soll-Einnahmen als Erträge. Die sich in den Soll-Spalten auftretenden erfolgsunwirksamen Posten werden eliminiert, da sie die

---

639) Ernst Walb: Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe, Eine Grundlegung, Berlin und Wien 1926.

640) Jäger von Weidenau: Unterricht zur Anweisung der Gefällserträgnisse für die Staatsrechnungszentrale, o.O. 1810.

Rechnung unnötig aufblähen und eine falsche Optik verleihen. Die Aktivseite der Bilanz setzt sich aus den Einnahmeresten, die Passivseite aus den Ausgaberesten zusammen.

Obwohl also die Betriebskameralistik zum gleichen Abschlußergebnis wie die Doppik kommen kann, insbesondere die Buchungen "die zwangsläufige Fortschreibung der Vermögens- und Schuldenteile ermöglichen" und außerdem "zusammen mit der Bestandsaufnahme die beweiskräftige Aufstellung von Jahresabschlüssen gestatten" [641], herrscht doch in der Literatur und Praxis Übereinstimmung über ihre komplizierte, unübersichtliche und s c h w e r f ä l l i g e H a n d h a b u n g . Aus diesem Grund ist sie nur vereinzelt angewandt worden. Eine für die regiebetriebliche Tätigkeit adäquate kameralistische Rechnungsführung und Rechnungslegung wurde auf diese Weise nicht gefunden. Dieser "Fehlschlag" trifft naturgemäß diejenigen Regiebetriebe, die vollständig im gemeindlichen Haushalt integriert sind und folglich dessen Rechnungswesen ohne Einschränkung teilen müssen. Die verselbständigten Regiebetriebe weichen durchwegs diesen Schwierigkeiten aus, indem sie sich der kaufmännischen doppelten Buchführung bedienen. Insgesamt läßt sich deshalb tatsächlich feststellen, daß die Betriebskameralistik heute ausnahmslos "der praktischen Daseinsberechtigung ermangelt" [642].

Das gilt auch für jene Versuche - zu denken wäre an das Beispiel Düsseldorf oder an das Wiesbadener oder Kieler Verfahren [643] -, die dasselbe System auf die Gemeindeverwaltung übertragen wollten und an der Überforderung des Personals scheiterten; nicht zuletzt aber auch daran, daß die auf einen erwerbswirtschaftlichen Erfolgsausweis zugeschnittene Betriebskameralistik die gemeindliche Finanzwirtschaft nur ungenügend zu interpretieren vermag. So gesehen mußten die früheren lebhaften Diskussionen über die Frage "kameralistische oder kaufmännische Buchführung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben?" [644] unergiebig bleiben, weil sie die Rechenform und nicht den Rechenstil im Auge hatten. Auch wenn man sich für die Kameralrechnung entschied, brauchte damit noch nicht ein finanzwirtschaftlicher Rechenstil verbunden zu sein. Dieser erscheint aber für die kommunale Haushaltswirtschaft als unerläßlich, da der auf kaufmännische Rechnungsziele gerich-

---

641) § 16 Abs. 1 Satz 2, 3 EigVO 1938.

642) Rudolf Bösl: Besitzt die Betriebskameralistik überhaupt eine praktische Daseinsberechtigung?, in: BFuP, 1950, S. 365.

643) Siehe hierzu Karl Klapdor: Die kameralistische Buchführung in ihrer einfachen und gehobenen Form, 3. Aufl., Düsseldorf 1914, Karl Markus: Verwaltungsbuchführung und Vermögensrechnung der Stadt Frankfurt a.M., 2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1942, S. 108, und Helmut Kruschwitz: Merkmale einer gehobenen Kameralistik, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1952, S. 29-31 und 54-57.

tete Kameralstil nur geringe Aufschlüsse über die gemeindliche Finanzgebarung vermittelt.

Was für die Gemeindeverwaltung sinnvoll ist, muß nicht auch für deren Betriebe sinnvoll sein. Spannungen treten vornehmlich dort auf, wo zweckmäßigerweise betriebswirtschaftlich abrechnende Betriebe in das finanzwirtschaftliche Rechenschema mit Einnahmen und Ausgaben bzw. Überschuß und Zuschußbedarf eingefügt sind. Der theoretisch mögliche Ausweg, neben der obligatorischen Verwaltungsbuchführung noch mit einer kaufmännischen doppelten Buchführung zu arbeiten, ist wegen der erheblichen Mehrbelastung unpraktikabel. Die reinen Regiebetriebe bedürfen deshalb einer anderen Methode, um zu einer merkantilen Rechnung zu gelangen. Hier bietet sich die Konstruktion einer N e b e n r e c h n u n g an: Die Betriebe buchen nach wie vor verwaltungskameralistisch

---

644) Die Auseinandersetzungen wurden besonders durch die Vorschläge von Walther WALDSCHMIDT (Kaufmännische Buchführung in staatlichen und städtischen Betrieben, nebst einem Anhange, enthaltend Auszüge aus den Haushaltsplänen des Preussischen Staates, der Städte Wiesbaden, Wien und Frankfurt a.M., Berlin 1908) ausgelöst, die die Vorzüge kaufmännischer Abrechnung schilderten.
Befürworter und Gegner trugen ihre Meinungsunterschiede vor allem im Preußischen Verwaltungs-Blatt der Jahre 1907/08 bis 1911/12 aus. Bekannt wurden die Beiträge von Eduard Glaubach, Karl Klapdor, Kramer, Lange, W.F.Mueller, Schmidt und Scholz. Hervorzuheben sind auch die Aufsätze von Eugen Schmalenbach (in: ZfHWuHP, 1909/10, S. 346-351 und 385-390), Nobel (in: Rundschau für Gemeindebeamte, 1910, S. 300-302), Pohl (in: Die Kommunalfinanzen, 1910, S. 146-148 und 170-173), Kramer und Meinecke (in: Die Kommunalfinanzen, 1910, S. 136 ff.; 1911, S. 8 ff.), Kleinschmidt (in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik, 1912, S. 39 ff., 67 ff.), Otto Seipp (in: ZfHWuHP, 1912/13, S. 74-79) und H. Meltzer (in: ZfHWuHP, 1912/13, S. 325-329).
Schließlich sei verwiesen auf Max Sulzberger: Die Buchungsgrundsätze einiger deutscher Kommunen hinsichtlich ihrer Erwerbsbetriebe, Diss. München 1912; Peter Aretz: Bilanzierung der gewerblichen Gemeindebetriebe, Aachen 1913; Felix Werner: Kameralistische oder kaufmännische Buchführung namentlich für staatliche oder städtische werbende Betriebe, Leipzig 1915.

Im Unterschied zu früher sind die in jüngerer Zeit angestellten Überlegungen zur Kameralistik und Doppik vornehmlich theoretischer Natur. Siehe Wilhelm Schrader: Die Vermögensrechnung (Kameralistik oder Doppik?), in: Der Gemeindehaushalt, 1949, S. 85-87; A. Gnam: Doppelte und kameralistische Buchführung, Ein Vergleich, in: BFuP, 1950, S. 654-659; A.A.Schubert: Kameralistik oder Doppik, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1950, S. 410-412; J.L.Groener: Das Wesen der kameralistischen Buchführung mit Gewinnausweis, Krefeld 1951; Georg Held: Theorie der Kameralrechnung, Beitrag zur zahlenmäßigen Erfassung bestimmter Beziehungen, zumal im Bereich der öffentlichen Hand, Wiesbaden 1951; Karl Spohn: Grundsätzliches zum Vergleich zwischen Doppik und Kameralistik, in: BFuP, 1951, S. 577-586; Günther Müller: a.a.O., S. 430-434; Karl Oettle: Gemeinsamkeiten und Verschiedenheiten von Doppik und Kameralistik, in: Der öffentliche Haushalt 1966, S. 41-49.

und lassen von einem Experten einen kaufmännischen Jahresabschluß aus den Kameralbüchern anfertigen. Dieses Verfahren, das als "Bilanzentwicklung aus der Kameralrechnung" bezeichnet zu werden pflegt, holt summarisch sämtliche doppischen Buchungen nach. Es geht davon aus, daß das kameralistische Sachbuch für den Haushalt das Kassen-, Debitoren- und Kreditorenkonto sowie das Konto Abschreibungen auf Forderungen der kaufmännischen doppelten Buchführung darstellt. Die Ausgaben und Einnahmen werden nach ihrer Erfolgswirksamkeit unterschieden, die erfolgswirksamen Zahlungen um die unbaren wertändernden Vorgänge (vornehmlich Abschreibungen) ergänzt und als Aufwendungen und Erträge in die Gewinn- und Verlustrechnung eingetragen. Die erfolgsunwirksamen Ausgaben und Einnahmen werden über das Sachbuch für das Vermögen verrechnet und zeigen die Fortschreibung der Aktiven und Passiven von deren Anfangsbestand (Schlußbilanz des Vorjahres) zum Endbestand (Schlußbilanz des laufenden Jahres). Für die Umformungen und die Ableitung des Abschlusses eignet sich eine sog. Bilanztafel, auch Bilanztableau bzw. Bilanzentwicklungsbogen genannt. [645]

---

645) Eine Ableitung eines kaufmännischen Abschlusses aus der kameralistischen Rechnungslegung ist der Habilitationsschrift von Hans WINCKELMANN (Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, Eine grundsätzliche Betrachtung, Berlin 1950, S. 191-198) als Anlage beigegeben.
Siehe zu diesem Problem ferner Fritz Rosendahl: Kameralistische Buchführung und betriebswirtschaftliche Rechnungslegung in Gaswerken, in: ZfHWuHP, 1928, S. 81-87; Siegfried Rentrop: Die Aufstellung eines kaufmännischen Jahresabschlusses bei kameralistischer Buchführung, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 186-200; K. Fluch: Umformung der Ergebnisse einer kameralistischen Buchführung in eine Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1938, S. 135-139; O. Schneider: Überlegungen bei der Entwicklung eines kaufmännischen Abschlusses aus der kameralistischen Rechnung, in: Versorgungswirtschaft, 1951, S. 12 ff.; Karl Markmiller: Die Entwicklung kaufmännischer Abschlüsse aus der kameralistischen Rechnung, in: Versorgungswirtschaft, 1957, S. 83 ff.; Rudolf Bösl: Betriebswirtschaftliche Probleme der gemeindlichen Elektrizitäts- und Wasserwerke, Diss. Nürnberg 1959, S. 181-212; derselbe: Bilanzentwicklung aus der Kameralrechnung, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1962, S. 365-374; Karl Werres: Behandlung von kassenmäßigen Überschüssen und Überzahlungen im Abschluß kommunaler Betriebe mit kameralistischer Buchführung, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1965, S. 206-208.

Der mit Hilfe einer Nebenrechnung gewonnene betriebswirtschaftliche Sonderabschluß kann aber ebenfalls nur als ein mehr oder weniger künstliches Hilfsmittel angesehen werden. Die zur kameralistischen Rechnungslegung obendrein benötigten Angaben, wie Vermögenszu- und -abgang, Zu- und Abschreibungen, werden nicht organisch aus den einzelnen Buchungen entwickelt, so daß sich zwangsläufig gewisse Ungenauigkeiten einstellen. Diese Unstimmigkeiten beseitigt nun ein Rechnungssystem, das an die gehobene Kameralistik (Betriebskameralistik) anknüpft, deren Schwierigkeiten überwindet und zu einem ausgewogenen kaufmännischen Jahresabschluß führt.

c) Die erweiterte Kameralistik

Die reinen Regiebetriebe nehmen - wie mehrfach erwähnt - in der Haushaltsrechnung der Gemeinde keine Sonderstellung ein. Sie werden genauso wie die übrigen Verwaltungsdienststellen abgerechnet. Sie bilden zumeist einen Unterabschnitt im Etat und ihre Einnahmen und Ausgaben schlagen sich nur in einer (betrieblichen) Teilrechnung (Betriebsrechnung) der (gemeindlichen) Gesamtrechnung (Haushaltsrechnung) nieder. Der Endsaldo der Regierechnung, sei es ein Einnahmeüberschuß oder ein Fehlbetrag, geht im gemeinsamen Kassenbestand der Gemeinde unter. Er wird deshalb auch nicht in neuer Rechnung auf die Sachkonten des Betriebs vorgetragen. Bereits diese jeden Einblick in die regiebetriebliche Wirtschaftsgebarung verwehrende Tatsache rechtfertigt die Bemühungen um eine erweiterte Kameralistik, über die im folgenden berichtet wird. Es ist zu bedauern, daß sie - trotz verhältnismäßig einfacher Handhabung - in der gemeindlichen Praxis nur wenig Verbreitung fand. Soweit sie überhaupt angewandt wird, beschränkt sie sich auf die öffentlichen Einrichtungen bzw. Gebührenhaushalte [646] (und unter dem Einfluß eines Gutachtens der KGSt [647]) auf Krankenhäuser).
Im staatlichen Bereich - allen Bundesländern voran in Bayern - hat sich die erweiterte Kameralistik jedoch zum Teil (nämlich bei den staatlichen Gütern, Hoheitsbetrieben, Universitätskliniken und Staats-

---

646) Siehe hierzu Karl Pfleger: Betriebskameralistik, in: Der Gemeindehaushalt, 1953, S. 89-92; derselbe: Fortentwicklung der kameralistischen Rechnung, in: Der Gemeindehaushalt, 1957, S. 10-12; Rudolf Schöneweiß: Die Praxis der Erweiterten Kameralistik, in: Deutsche Schlacht- und Viehhof-Zeitung, 1956, Hefte 4-6 (der Aufsatz lag dem Verf. nicht vor); Manfred Fuchs: Die erweiterte kameralistische Buchführung in den öffentlichen Einrichtungen, in: Der öffentliche Haushalt, 1957, S. 55-61; Manfred Fuchs und Helmut Zentgraf: Erweiterte kameralistische Buchführung in den öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden, Göttingen 1959; Raol Westphal: Sonderbericht über die erweiterte Kameralistik beim Schlacht- und Viehhof der Stadt Hagen, in: Der Gemeindehaushalt, 1963, S. 5-14.

647) Siehe KGSt (Hrsg.): Die Erweiterte Kameralistik im Krankenhaus, Grundsatzgutachten, 2. Aufl., Köln 1953; außerdem dieselbe: Betriebsbuchführung in Schlacht- und Viehhöfen, Grundsatzgutachten, 2. Aufl., Köln 1958.

theatern) durchzusetzen vermocht. [648]

Etwas anders als die freistaatlich-bayerische Form der erweiterten Kameralistik, die die betriebswirtschaftlichen Buchungen aus dem Hauptbuch (Zeitbuch), dem Titelbuch (Sachbuch für den Haushalt) und einem Vermögensbuch ableitet, basiert die in den Gemeinden gehandhabte Form auf den von den anordnungsbefugten Dienststellen geführten H a u s h a l t s ü b e r w a c h u n g s l i s t e n . Zwar sind diese laut § 29 GemHVO 1937 nur für die "Bewirtschaftung von Ausgabemitteln" zwingend vorgeschrieben, aber die größeren Gemeinden richten sie regelmäßig auch zur Überwachung der Einnahmen ein. [649] Diese Einnahme- und Ausgabeüberwachungslisten - an Stelle von umfangreichen Listen findet man manchmal auch eine Kartei - werden so erweitert, daß sie nicht nur die Überwachung der Geldein- und -ausgänge erlauben, sondern die Zahlungsvorgänge auch nach ihrer Bedeutung für die erwerbswirtschaftliche Erfolgs- und Vermögensrechnung erfassen. Die Trennung in erfolgs- und vermögenswirksame Posten erfolgt unmittelbar bei der Verbuchung der Kassenanordnungen. Im Vermögenssachbuch (Vermögenskartei) erscheinen sämtliche Vermögensteile einschließlich der Haushaltsreste, Zu- und Abgänge und Wertveränderungen, jedoch ohne den Kassenbestand. Die nach Aussonderung der vermögenswirksamen Beträge verbleibenden Einnahmen und Ausgaben werden in "erfolgswirksame" und in "neutrale" aufgeteilt. Die "Neutrale Rechnung" nimmt alle betriebsfremden und zeitfremden (d.h. in rechnungsmäßig bereits abgeschlossene Periode fallenden) Aufwendungen und Erträge auf. Eine gegebenenfalls geführte Lagerkartei weist die Lagerbestandsveränderungen aus. Zum Jahresabschluß werden sämtliche Karten abgerechnet und die Summen in einen Betriebsabschlußbogen übertragen. Die Spalte "Kameralrechnung" kann die Kolonnen Haushaltsansatz, Anordnungssoll, Mehr- oder Mindereinnahme bzw. -ausgabe enthalten; in

---

648) Vgl. Josef Trassl: Die erweiterte kameralistische Buchführung, dargestellt am Beispiel der Bayerischen Verwaltungsanordnung über die Buchführung der staatlichen Wirtschaftsbetriebe mit Bruttohaushalt, in: Der öffentliche Haushalt, 1956, S. 49-61; dasselbe in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956, S. 456-460; vgl. ferner Ernst Heller: Die kameralistische Vollrechnung, in: Der öffentliche Haushalt, 1956, S. 76-92.

649) Siehe im einzelnen Lenz: Haushaltsüberwachungsliste und Betriebskameralistik, in: Der Gemeindehaushalt, 1953, S. 220-221.

den Rubriken der Vermögens(veränderungs)rechnung lassen sich Anlagevermögen, Abschreibungen, Rücklagen, Schuldentilgung, Lagerbestandsrechnung und Rechnungsabgrenzungsposten unterbringen; die neutrale Rechnung schließlich faßt die neutralen, die Erfolgsrechnung die übrigen erfolgswirksamen Aufwendungen und Erträge zusammen.

3. Die Kostenrechnung des reinen Regiebetriebs

Wie groß die Bedeutung des betriebswirtschaftlichen Abschlusses mit Erfolgs- und Vermögensrechnung für die regiebetriebliche Tätigkeit auch sein mag, eine Kontrolle der W i r t s c h a f t l i c h k e i t und die Ermittlung der S e l b s t k o s t e n ist damit nicht erreichbar. Gerade ihnen kommt aber in einem grundsätzlich nach dem Kostendeckungsprinzip arbeitenden Gemeindebetrieb besondere Aufmerksamkeit zu. In den reinen Regiebetrieben fallen bei der Leistungserstellung Kosten an, die denen der gewerblichen Wirtschaft ähnlich sind. Um den Betriebsablauf mit dem Ziel zweckentsprechenden Einsatzes der von der Allgemeinheit treuhänderisch übergebenen Mittel bewerten und beurteilen zu können, müssen die Höhe der Kosten und ihre Verteilung auf die Kostenarten und Kostenstellen bekannt sein.[650] Da die regiebetriebliche Leistung im Unterschied zu den Diensten der Ämter gegen ein Entgelt an die Öffentlichkeit abgegeben wird, würde eine solche Kostenrechnung zugleich einen

---

650) Siehe dazu im einzelnen die in den Zeitschriften "Der Gemeindehaushalt" und "Der Städtetag" vor allem seit 1951 bzw. 1953 erschienenen Aufsätze.

Siehe auch die Grundsatzgutachten der KGSt (Hrsg.): Finanzwirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Grundlagen der Gebührenhaushalte (Stadtreinigungs- und Fuhramt), Köln 1952; Betriebsbuchführung in Schlacht- und Viehhöfen, 2. Aufl., Köln 1958; Betriebsabrechnung der kommunalen Abwasserbeseitigung, Köln 1962.

Ferner sei verwiesen auf E. Schaffranke: Bessere Selbstkostenrechnung durch Betriebsabrechnungsbogen auch im öffentlichen Betrieb, in: ÖTV-Presse, Nr. 19 vom 1. Oktober 1954, S. 295-298; Helmut Roggenberg: Die Betriebskostenrechnung in der kommunalen Praxis, Ein Leitfaden für den öffentlichen Dienst, Stuttgart 1959. Ernst Tippmann: Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei öffentlichen Einrichtungen unter Anwendung kameralistischer Methoden, Diss. Nürnberg 1959.

Maßstab für die Gebührenpolitik bilden. [651] Damit soll nicht gesagt sein, daß diese betriebswirtschaftlichen Kostenziffern allein ausschlaggebend sind; aber die ihnen innewohnende Aussagekraft stellt ein brauchbares Hilfsmittel für realistische finanzwirtschaftliche (und letzten Endes kommunalpolitische) Einnahmen- und Ausgabenansätze dar. Marktmäßige Orientierungshilfen für die richtige Kosten- und "Preis"-gestaltung sind wegen fehlender Konkurrenzbetriebe nicht vorhanden, so daß zeitliche (innerbetriebliche) und überörtliche (externe) Betriebsvergleiche hinzutreten sollten. [652]

Während in der privaten Wirtschaft selbst in kleineren Unternehmungen auf eine Kostenrechnung nur selten verzichtet wird, findet sie nur zögernd Eingang in die öffentlichen Verwaltungen und ihre Betriebe. [653] Die übliche Kameralbuchführung kennt keine Abgrenzungskonten (Kontenklasse 2) im Sinne der kaufmännischen Doppik, die die Aufwendungen und Kosten sowie Betriebserträge (Leistungen) und neutrale Erträge in sachlicher und zeitlicher Hinsicht trennen. Eine regiebetriebliche Kostenrechnung läßt sich aber verhältnismäßig einfach auf der nach K o s t e n s t e l l e n gegliederten Haushaltsüberwachungskartei aufbauen. Die Abspaltung der neutralen Aufwendungen und Erträge

---

651) Vgl. Hans Winckelmann: Gebührengestaltung in gemeindlichen Einrichtungen, in: Der Städtetag, 1956, S. 234-236; derselbe: Die wirtschaftliche Ausrichtung von öffentlichen Einrichtungen und Anstalten, in: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, hrsg. von Peter Heinz Seraphim, Bochum 1957, S. 29-41; Egon Barocka: Betriebswirtschaftliche Grundsätze bei der Festsetzung von Entgelten für öffentliche Abwasseranlagen, in: Der Gemeindehaushalt, 1960, S. 265-270 und 1961, S. 1-7; Richard Seeger: Wer soll die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden bezahlen? Zur Bemessung von Benutzungsgebühren, in: Der Gemeindehaushalt, 1961, S. 217-225; Karl Oettle: Ziele, Mittel und Orientierungshilfen der Gebührenpolitik, in: Der Gemeindehaushalt, 1962, S. 217-224 und 241-245.
Soweit die Veröffentlichungen von grundsätzlicher Bedeutung. Detailfragen behandeln weitere Aufsätze in "Der Gemeindehaushalt" und in "Der Städtetag".

652) Vgl. A.A.Schubert: Wirtschaftlichkeitsüberwachung in der öffentlichen Verwaltung, in: ZfB, 1935, S. 82-99; Ludwig Mülhaupt: Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Gemeindewirtschaft und die Problematik ihrer Messung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1941, S. 94-114, insbes. S. 104 ff.; Heinrich Acker: a.a.O., S. 6-8; Max Mroß: Querschnitt durch den zwischenbetrieblichen Vergleich der öffentlichen Verkehrsbetriebe, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1951, S. 519-521; Hermann Flieger: Besonderheiten des zwischenbetrieblichen Vergleichs der Wirtschaftlichkeit bei den kommunalen Betrieben für Personen-Nahverkehr, Diss. Bonn 1954; Hans Winckelmann: Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung

von den Kosten und Leistungen geschieht bereits unter dem Gesichtspunkt leistungsbezogener Verrechnung. Bei der Verbuchung der erfolgswirksamen Beträge wird man nun in einem Arbeitsgang (etwa im Wege der Durchschreibung) zugleich die zuständige Kostenstelle (Betriebsteil) belasten bzw. erkennen. Die Summen der Kostenstellenkonten überträgt man dann am (Rechnungs-)Jahresende in den Betriebsabschlußbogen, Spalte Erfolgsrechnung. Was die K o s t e n a r t e n betrifft, so kommt ihrer Erfassung entgegen, daß sie sich größtenteils mit den Haushaltsstellen des Haushaltsplanes decken. Für jede Kostenart legt man eine Karteikarte an und wo eine Haushaltsstelle mehrere Kostenarten umfaßt, sieht man entsprechend mehrere Karten vor, die dann beim Abschluß zusammengezogen werden müssen.

Nicht alle Kosten lassen sich unmittelbar den Kostenstellen zurechnen, viele von ihnen müssen vielmehr mit Hilfe von (Verteilungs- und Umlegungs-)Schlüsseln aufbereitet werden. Hier erweist sich ein B e t r i e b s a b r e c h n u n g s b o g e n als nützlich. In ihm werden sowohl die Kosten als auch die Leistungen angesetzt. Die Hauptkostenstellen (z.B. Großviehschlachthalle) sind zweckmäßigerweise nach dem Gesichtspunkt der Abgrenzbarkeit der (gebührenpflichtigen) Leistung und der Verantwortungsbereiche zu bilden. Ebenso können die allgemeinen und Hilfskostenstellen (z.B. Werkstatt) nur nach betriebsindividuellen Gegebenheiten eingerichtet werden. Aus der Kostenarten- und -stellenrechnung läßt sich die Kostenträgerrechnung entwickeln. Ihre Ergebnisse in Form der Leistungsziffern geben Auskunft was beispielsweise ein cbm abgeleitetes Abwasser oder der Transport einer Tonne voll Müll oder ein km Pkw-Fahrt kosten.
Es bleibt noch darauf hinzuweisen, daß die Betriebsabrechnung auch kalkulatorische Kosten (Zusatzkosten) zu berücksichtigen hat. Aus Gründen der Substanzerhaltung erfolgen die kalkulatori-

---

in: ZfhF, 1956, S. 557-573, insbes. S. 566 f.
Daneben sei auf einige einschlägige Aufsätze in "Der Gemeindehaushalt", insbesondere in den Jahren 1953 bis 1956, verwiesen.

653) Mustergültige Vorschriften erließen die Städte Hamburg und Nürnberg. Siehe Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.): Richtlinien für Kostenrechnung und Wirtschaftlichkeitsberechnung in der hamburgischen Verwaltung, Hamburg 1959 (Neuaufl. in Vorber.); Stadt Nürnberg (Hrsg.): Richtlinien für die Durchführung der Betriebsabrechnung bei der Stadt Nürnberg, Anordnung des Oberbürgermeisters vom 21. Mai 1965.

schen Abschreibungen aus den Wiederbeschaffungswerten des betriebsnotwendigen Vermögens. Ob und inwieweit kalkulatorische Zinsen in die Kostenrechnung einzustellen sind, ist eine umstrittene Frage, da das der Zinsberechnung zugrunde liegende betriebsnotwendige Kapital aus Steuermitteln stammt. Anstelle von Effektivzinsen (für aufzunehmendes Fremdkapital) sollten deshalb angemessene Zinsen aus den Wiederbeschaffungswerten angesetzt werden. Geht man von den Restbuchwerten aus, so dürfte heute ein Zinssatz von etwa 6 %, im Fall einer Bezugnahme auf die Ausgangswerte von ungefähr 3 % adäquat sein.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die reinen Regiebetriebe trotz ihrer engen Verbundenheit mit der Kameralrechnung heute die Möglichkeit besitzen, eine merkantile Vermögens-, Erfolgs- und Kostenrechnung zu entwickeln und damit wesentlichen betriebswirtschaftlichen Erfordernissen nachzukommen. Unberührt davon bleiben freilich die finanzwirtschaftlichen (lies: finanzrechtlichen, und selbstverständlich auch die organisations- und personalrechtlichen) Bindungen, die erst durch den Übergang zur verselbständigten Regieform gelockert werden können. Werden reine Regiebetriebe in Eigenbetriebe umgewandelt, so brauchen sie den Rahmen der Kameralistik nicht zu verlassen. Wie angedeutet wurde, führt auch die Betriebs- und die erweiterte Kameralistik zu denselben Ergebnissen wie die Doppik; aber mit dem Übergang vom Soll- und Ist-Etat zum Wirtschaftsplan und kaufmännischen Jahresabschluß wird in der Praxis stets auch das Kameralsystem zu Gunsten einer durch und durch merkantilen Rechnung aufgegeben.

II. Die kaufmännische Rechnung des verselbständigten Regiebetriebs

1. Buchführung und Kontenrahmen

Nach § 74 Abs. 3 DGO 1935 sowie nach den neuen GOen der Länder sind "Haushaltsführung, Vermögensverwaltung und Rechnungslegung jedes Unternehmens.... so einzurichten, daß sie eine besondere Betrachtung der Verwaltung und des Ergebnisses ermöglichen".[654] Diese Forderung nötigt die Gemeinde, ihre Eigenbetriebe so auszugestalten, daß man sie - wie Kurt BLAUM es nennt - gegenüber den anderen Teilen der Verwaltung "isoliert" betrachten kann.[655] Wenngleich die eigenbetriebliche Sonderstellung hinsichtlich der Haushaltsführung (korrekt: Wirtschaftsführung) nur in engstem

654) Vgl. im einzelnen Hans Winckelmann: Buchführungsvorschriften für Gemeinde und Staat, in: HWdB, 1. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1956, Sp. 1262-1271.

655) Kurt Blaum: Der kommunale Eigenbetrieb, in: Reichsverwaltungsblatt, 1939, S. 114.

Grenzen gewährleistet ist, so wird ihr schon mehr entsprochen im Hinblick auf die Vermögensverwaltung und erst recht was die Rechnungslegung anbelangt. Denn nur das voraussichtliche Endergebnis, das der Wirtschaftsplan als (abzuliefernden) Gewinn oder (zu deckenden) Verlust ausweist, muß in den Haushaltsplan aufgenommen werden. Diese Nettoetatisierung trennt formal die betriebliche von der gemeindlichen Rechnungslegung; und da sie nach kaufmännischen Gesichtspunkt durchzuführen ist, zeigt sich auch inhaltlich die besondere Stellung des Eigenbetriebs im Rahmen der Gemeindeverwaltung. Der Wirtschaftsplan bildet die Grundlage für die Buchführung. Sie ist so anzulegen, daß der Vollzug des Erfolgsplans, der die Aufwendungen und Erträge eines Wirtschaftsjahrs veranschlagt, gesichert ist. Wegen des vielfach recht umfangreichen eigenbetrieblichen Anlagevermögens ist regelmäßig eine zusätzliche A n l a g e b u c h h a l t u n g vorhanden, die alle Einzelheiten über Aufbau und Veränderungen des Anlagevermögens nach Art und Menge erfaßt. An die Stelle einer B e t r i e b s b u c h h a l t u n g - § 12 Abs. 1 EigVO 1938 gibt als Bestandteil des Rechnungswesens des Eigenbetriebs neben dem Wirtschaftsplan, der Buchführung, dem Jahresabschluß und dem Jahresbericht ausdrücklich die Selbstkostenrechnung an - kann eine entsprechend stärkere Gliederung der Konten in der F i n a n z b u c h h a l t u n g treten.

Die eigenbetrieblichen Konten richten sich nach dem betriebsindividuell zugeschnittenen Kontenplan, den der Betrieb von der einheitlichen Grundlage des Kontenrahmens entwickelt. Wie in den meisten anderen Bereichen des Rechnungswesens, stehen die Eigenbetriebe hier vergleichbaren privaten Unternehmungen in keiner Weise nach. Die von Eugen SCHMALENBACH 1927 ausgehenden Anregungen zu "einer Funktionsgliederung und Gesamtübersicht aller vorhandenen Konten" drangen auch in die öffentliche Wirtschaft ein und führten ebenfalls zu "systematischen Kontenkatalogen"[656]. Heute gilt für die öffentlichen V e r k e h r s b e t r i e b e der 1949 vom Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe, Köln, herausgegebene Rahmenkontenplan.[657] In ihm wird von der oftmals üblichen Dreiteilung in Mindestkontenplan (für Kleinbetrie-

---

656) Hanns Linhardt: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Repetitorium des Vorlesungsstoffes, Münster Wintersemester 1947/48, S. 8.

657) Vgl. dazu Max Mroß: Rahmenkontenplan der öffentlichen Verkehrsbetriebe, Hamburg-Stellingen 1949.

be), Normalkontenplan (für Mittelbetriebe) und erweiterten Kontenplan (für Großbetriebe) abgegangen und ein einheitliches Gliederungsschema empfohlen, das sich bei der Wahl der Tiefengliederung als sehr elastisch erweist. Der Kontenrahmen kommt vor allem dem gemeindebetrieblichen Bedürfnis entgegen, klare Voraussetzungen zu schaffen für die Kostenerfassung und -verteilung, für die Preiskalkulation sowie für die zwischenbetrieblichen Vergleiche, die in erster Linie der Wirtschaftlichkeitskontrolle dienen. Ähnliche im Interesse des Gemeindebetriebs und der Betriebsgemeinde liegende Ziele werden auch mit dem "Kontenrahmen für Versorgungsunternehmen und mit ihnen verbundene Verkehrsbetriebe" verfolgt. [658] Er sucht nicht nur die äußere Organisation der in den betreffenden Betrieben wiederkehrenden Konten zu vereinheitlichen, sondern legt ebenso auf eine standardisierte innerbetriebliche Abrechnung Wert. Dabei ist hervorzuheben, daß dieser Kontenrahmen sowohl von öffentlichen als auch von privaten V e r s o r g u n g s b e t r i e b e n , also unabhängig vom Träger, unterschiedslos verwendet wird und nur in geringem Umfang Abweichungen bezüglich der Rechtsformen (Eigenbetrieb oder Kapitalgesellschaft) vorsieht. Zugleich berücksichtigt er die Zusammenfassung von Versorgungs- und Verkehrsbetrieben im gemeindlichen Querverbund.

Damit wird deutlich, welche Merkmale für die Rechnung der verselbständigten Regiebetriebe typisch sind:
Einmal ist sie entscheidend von betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmt. Das veranlaßte Friedrich ZEISS, die Rechnungslegungsvorschriften des Eigenbetriebsrechts als besonders geglückt zu bezeichnen. [659] Der tiefere Grund dieser allen Wünschen nach einem zweckmäßigen Wirtschaftsstil gerecht werdenden betriebswirtschaftlichen Ausprägung ist leicht zu erkennen: Das

---

658) Siehe VDEW und VGW (Hrsg.): Kontenrahmen für Versorgungsunternehmen und mit ihnen verbundene Verkehrsbetriebe, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 1956. Vgl. ferner Adolf Rintelen: Der Kontenplan in Versorgungsbetrieben, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 270-274; Alfred Eichelberger: Kontenrahmen und Gliederungsschema für Versorgungsunternehmen, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1950, S. 203-204; E. Stehling: Zum Thema: Kontenrahmen und Gliederungsschema für Versorgungsunternehmen, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1950, S. 503-505.

659) Friedrich Zeiß: Die Entwicklung des Eigenbetriebsrechtes mit einer vergleichenden Darstellung der Gesetzgebung und der einschlägigen Entwürfe der Länder seit 1945, hrsg. vom Energiewirtschaftlichen Institut an der Universität Köln, Köln-Marienburg 1955, S. 4.

Rechnungswesen entzieht sich in erheblichem Maße ideologischem Denken und ist im wesentlichen teleologisch determiniert; anders als die gemeindliche Planung (im Sinne der Veranschlagung, nicht als Planungsrechnung verstanden) und Führung, die je nach politischer und bürokratischer Konstellation konservativ oder pregressiv, totalitär oder partikulär, liberalistisch oder interventionalistisch sein können, vollzieht sich die Rechnung großenteils nach reinen Zweckmäßigkeitserwägungen.
Zum anderen ist die Rechnung des verselbständigten Regiebetriebs trotz ihrer weitgehenden Unabhängigkeit vom gemeindlichen Kameralsystem - von "Regierechnung" kann natürlich keine Rede mehr sein - derart den gemeindlichen Verhältnissen angepaßt, daß zwischen Verwaltung und Wirtschaft prinzipiell keine nennenswerten Konflikte entstehen können. 660)

2. Jahresabschluß und Jahresbericht

a) Jahresbilanz und Jahreserfolgsrechnung

Dem eigenbetrieblichen Jahresabschluß, der aus der Jahresbilanz und der Jahreserfolgsrechnung besteht, gehen die sog. Z w i s c h e n b e r i c h t e voraus, die - aufgestellt von der Werkleitung - dem Werkausschuß vorzulegen sind. 661) Je nach dem Aufbau und den Möglichkeiten der Buchführung werden dabei mindestens Vierteljahresübersichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen oder vierteljährliche oder gar monatliche Zwischenabschlüsse gefordert. Die Vierteljahresübersichten sind wie die Erfolgsrechnung zu gliedern, die Zwischenabschlüsse setzen sich aus Zwischenbilanzen und Zwischenerfolgsrechnungen zusammen. Den Übersichten bzw. Abschlüssen ist ein Bericht beizufügen, aus dem wesentliche Abweichungen vom Erfolgsplan zu erläutern sind. Mit dieser interimistischen Rechenschaftslegung werden die für die Regieführung verantwortlichen Organe über die Betriebsgebarung, insbesondere über die Erfolgsentwicklung informiert. Freilich bedarf es in keinem Fall einer Bestandsaufnahme (Inventur) und eines förmlichen Buchabschlusses. Sie werden erst beim Jahresabschluß notwendig.

---

660) Wie gut diese Anpassung vollzogen ist bringt Johannes KRUSCHWITZ (Zur Entwicklung der Rechnungslegung der Eigenbetriebe, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1956, S. 132) zum Ausdruck, wenn er schreibt: "....darf hierbei nicht übersehen werden, daß sich mit Fragen des Abschlusses beim Eigenbetrieb auch weniger Bilanzkundige beispielsweise aus Kreisen der Gemeindevertretung zu befassen haben, weshalb auch aus diesem Grunde der Übersichtlichkeit des Abschlusses besondere Bedeutung zukommt".

661) Vgl. dazu im einzelnen Karl Rosenkranz: a.a.O., S. 17 f.; ferner Helmut Schneider: Der Zwischenbericht der Eigenbetriebe u.bes.Berücks. der Mittel- und Kleinstadt, in: Der Gemeindehaushalt, 1958, S. 199-200.

Für die Jahresbilanz schreibt das Eigenbetriebsrecht im Unterschied zur Jahreserfolgsrechnung eine Minimalgliederung vor (Formblatt 1 [662]), die für sämtliche Eigenbetriebe gültig ist. Diese E i n h e i t l i c h k e i t ist insofern möglich, als die Bilanz nach einem allgemeinen Schema gestaltet werden kann, wohingegen die Gewinn- und Verlustrechnung auf die Eigentümlichkeiten der einzelnen Wirtschaftszweige Rücksicht nehmen muß. Ergänzend zu den eigenbetriebsrechtlichen Bestimmungen werden - was namentlich für die Bewertung zutrifft - die im Aktienrecht vorgesehenen Regelungen herangezogen [663]; außerdem sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zu beachten. Gewisse Abweichungen gegenüber den üblichen handelsrechtlichen Vorschriften ergeben sich jedoch durch § 19 Abs. 1 EigVO 1938, demzufolge aus Gründen der Bilanzwahrheit und -klarheit die Bildung von stillen Rücklagen untersagt ist. [664] Eine Einschränkung erfährt diese Bestimmung durch Satz 2 desselben Absatzes, wonach die Bewertung zu den nach den aktienrechtlichen Vorschriften erlaubten Höchstansätzen nicht als Schaffung stiller Rücklagen gilt. Vom Grundsatz der Bilanzwahrheit läßt sich auch die Vorschrift des § 19 Abs. 2 Satz 3 EigVO 1938 leiten, der außer der linearen und degressiven ausdrücklich die progressive Abschreibung erlaubt. Damit wird den Besonderheiten der Versorgungsbetriebe Rechnung getragen, deren Anlagen oftmals anfangs nur teilweise und in vollem Umfang erst später ausgenützt werden können.

Die Anlagen erscheinen in der Jahresbilanz mit der Gesamtsumme der Buchrestwerte. Die einzelnen Gruppen des Anlagesachvermögens werden nach ihrer bestands- und wertmäßigen Bewegung im Anlagenachweis festgehalten. Er ist für die Eigenbetriebe verbindlich vorgesehen. Durch Formblatt 2 werden für alle Eigenbetriebe die Kopfspalten des Nachweises angegeben, nämlich der

---

662) Dieses Formblatt sowie die anderen einschlägigen Formblätter sind abgebildet bei Kurt Schmaltz: Formblätter für den Jahresabschluß der Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Eigenbetriebe, Verkehrs- und Wohnungsunternehmen, Banken und Sparkassen, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen, 2. Aufl. (neu bearb. von Curt Sandig und Karl-Heinz Forster), Stuttgart 1955.

663) § 18 Abs. 1 EigVO 1938 und seine korrespondierenden landesrechtlichen Nachfolgebestimmungen verwiesen auf die §§ 129, 131 bis 134 AktG 1937; inzwischen hat sie das neue Aktienrecht abgelöst durch seine §§ 149, 151 bis 161 AktG 1965.

664) Siehe dazu auch Fußnote 225).

Anfangsstand, Zugang, Abgang und Endstand der Anlagegruppen sowie ihre Abschreibungen. Da die Gliederung des Anlagenachweises nach Anlagegruppen für die einzelnen Wirtschaftszweige verschieden ist, wurde bisher kein diesbezügliches einheitliches Schema entwickelt. Für die große Zahl der Versorgungsbetriebe wurde eine Mindestgliederung ihres Anlagesachvermögens nach Formblatt 3 aufgestellt. Es unterteilt nach Betriebszweigen (Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerk), Betriebsabteilungen (Kostenstellen) und einzelnen Anlagen. Die Verkehrs(eigen)betriebe und andere Eigenbetriebe haben sich nach den aktienrechtlichen Formblättern zu richten. [665] Mit Hilfe des Anlagenachweises gelingt es, das umfangreiche Anlagesachvermögen ausführlich darzustellen und gleichzeitig die Übersichtlichkeit der Bilanz zu wahren. In Verbindung mit der Anlagebuchhaltung besitzt deshalb dieser Bereich des eigenbetrieblichen Rechnungswesens eine Vollkommenheit die ihresgleichen selbst in der privaten Wirtschaft sucht.

Mustergültig ist auch die für die Versorgungseigenbetriebe obligatorische Jahreserfolgsrechnung (Formblatt 4; für Verkehrs- und andere Eigenbetriebe sind wiederum die aktienrechtlichen Formblätter zugrunde zu legen). Längst bevor die "kleine Aktienrechtsform" mit dem Gesetz vom 23. Dezember 1959 [666] das B r u t t o p r i n z i p in der Gewinn- und Verlustrechnung der Aktiengesellschaften einführte, war für die Eigenbetriebe der Ausweis unsaldierter Aufwendungen und Erträge eine Selbstverständlichkeit. Es lassen sich damit Einblicke in den Betriebsablauf gewinnen, die gerade bei Eigenbetrieben, deren Gewinn- oder Verlustausweis nur wenig über die Wirtschaftsgebarung aussagt, äußerst instruktiv sind. Der mit dem Versorgungsbetrieb erzielte tatsächliche (nicht rechnerische) Erfolg (im Sinne einer "Gesamtwohlfahrtssteigerung") kann zwar auch so nicht ermittelt werden - Horst HEIDERMANN und Brigitta SCHIEB sprechen in ähnlichem Zusammenhang zutreffend von der partiellen Aussagekraft der traditionellen kaufmännischen Erfolgsrechnung [667] - , aber immerhin sind gewisse Beziehungen zwischen den einzelnen Posi-

---

665) Das Aktienrecht sieht neben den allgemeinen auch besondere Formblätter für einzelne Betriebszweige vor, z.B. für Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs und Kleinbahnen (Muster 4 und 5) sowie für Straßenbahnen, Linien- und Güterkraftverkehrsunternehmen (Muster 6 und 7).

666) Gesetz über die Kapitalerhöhung aus Gesellschaftsmitteln und über die Gewinn- und Verlustrechnung vom 23. Dezember 1959 (BGBl. I S. 789).

tionen der Rechnung ableitbar. Die detaillierte Gliederung der Jahreserfolgsrechnung läßt unschwer erkennen, wo die Aufwendungen entstanden, im Bereich der Fertigung oder der Verwaltung, und ob sie finanzieller oder "außergewöhnlicher" Art sind. Die Ertragsseite zeigt, inwieweit Umsatzerlöse oder anderweitige Erträge vorliegen, etwa aus Nebengeschäften, durch Zinsen oder "außergewöhnliche Zuwendungen Dritter". [668] Während die EigVO 1938 für den Ausweis des (betriebswirtschaftlichen) Erfolgs und sein Zustandekommen nur ein Formblatt kannte und diese Regelung auch in Nordrhein-Westfalen und im Saarland beibehalten wurde, sehen die neuen Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen in Hessen, Berlin, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz dafür teilweise bis zu drei Formblätter vor. Die neuen Formblätter 4 lehnen sich alle mit kleinen äußeren Änderungen, inhaltlich aber übereinstimmend, an das frühere Formblatt 4 der EigVO 1938 an, das die Aufwendungen nach einer kombinierten Kostenstellen-Kostenartenrechnung gliederte. Dagegen bringen die Formblätter 5 und 6 eine Verteilung der Aufwendungen nach Kostenarten, wobei in der Erfolgsübersicht (Formblatt 6) die vertikal geordneten Kostenarten horizontal den im Eigenbetrieb vereinigten Werken angelastet werden. Wann die Jahreserfolgsrechnung nach Formblatt 4 oder nach den Formblättern 5 und 6 zu gliedern ist, entscheidet sich nach dem Einzelfall. [669]

b) Der Jahresbericht

Die kaufmännische Rechnungslegung wird durch den Jahresbericht sinnvoll abgerundet. Wie der aktienrechtliche Geschäftsbericht zerfällt er in einen Lagebericht und in einen Abschlußbericht (Erläuterungsbericht). Im Vergleich zur Berichterstattung des Vorstands ist die Berichtspflicht der Werkleitung aber in wesentlichen Teilen weitergehend. Dem eigenbetrieblichen Jahresbericht müssen umfangreiche statistische Unterlagen, die nicht

---

667) Horst Heidermann und Brigitta Schieb: Das Problem des Kapitaldienstes für Kapital der öffentlichen Hand, Schriften der Forschungsstätte für öffentliche Unternehmen, hrsg. von Armin Spitaler und Gerhard Weisser, 2. Band, Göttingen 1959, S. 30.

668) Vgl. im einzelnen Hans Wirth: a.a.O., insbes. S. 42 ff.

669) Vgl. Karl Werres: Der Ausweis der Jahreserfolgsrechnung in der neueren Entwicklung des Eigenbetriebsrechts, in: Kosiol-Werres: Pagatorische Bilanz - Erfolgsrechnung der Eigenbetriebe, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf 1965, S. 33-69.

zuletzt zwischenbetrieblichen Analysen dienen sollen, beigegeben werden. Das gilt vor allem für den die Posten der Jahresbilanz und der Jahreserfolgsrechnung erläuternden Abschlußbericht. Er hat eine sorgfältig gegliederte Erzeugungsstatistik (über die Produkte der einzelnen Betriebe), eine (nach Verlustarten geordnete) Mengenverlust-, eine (mengenmäßige) Absatz- und eine (wertmäßige) Tarifstatistik für das Berichtsjahr und das Vorjahr aufzumachen. Außerdem soll die zahlenmäßige Entwicklung der Belegschaft (laut § 20 Abs. 7 Satz 1 EigVO 1938 "Gefolgschaft") dargelegt werden. [670] Im übrigen sind die einzelnen Posten der Aktiv- und Passiv- sowie der Aufwands- und Ertragsseite zu erläutern. Das Eigenbetriebsrecht zählt die Punkte auf, über die zu berichten ist: Bilanzbesprechung, Leistungsfähigkeit und Ausnutzungsgrad der wichtigsten Anlagen, unvollendete und geplante Umbauten, Ersatz-, Erweiterungs- und Neubauten, Abschreibungen, Anlagefinanzvermögen usw. Diese mehr vergangenheitsbezogenen Auskünfte werden durch den Lagebericht wirksam ergänzt, der die Gesamtverhältnisse des Betriebs würdigt und seine Zukunftsaussichten beurteilt. Die umfangreiche Berichterstattung - verständlich durch die Rechenschaftspflicht der Werkleitung gegenüber den Gemeindeorganen - ist aber nicht umfassend; so kann sich der eigenbetriebliche Jahresbericht im Unterschied zum Geschäftsbericht der AG mit der Andeutung mancher Punkte bescheiden, weil die vom Aktienrecht geforderten Angaben schon aus dem Jahresabschluß zu entnehmen sind. Auch ist der Sozialbericht nicht Teil des Jahresberichts, sondern wird im Rahmen des gemeindlichen Gesamtberichts behandelt. Da der Jahresbericht zur i n t e r n e n U n t e r r i c h t u n g und zur Vorbereitung der Entscheidungen der zuständigen Organe über den Jahresabschluß und die Gewinnverteilung bzw. Verlustdeckung bestimmt ist, muß die Werkleitung stets darauf bedacht sein, sich klar und einfach auszudrücken. Mit anderen Worten: Der Jahresbericht muß rein sprachlich und terminologisch so gehalten sein, daß auch fachfremde Gemeindevertreter nicht überfordert werden und auf seiner Grundlage vernünftige Beschlüsse fassen können.

---

670) Siehe hierzu Helmut Kruschwitz: Löhne, Gehälter, soziale Abgaben und Versorgungsaufwand im Jahresbericht der Eigenbetriebe, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1941, S. 179 ff. Etwas allgemeinere Ausführungen zum Jahresbericht bringt Joachim Schönwandt: Der Jahresbericht der Eigenbetriebe, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1942, S. 57 ff.

c) Der gemeinsame Jahresabschluß verbundener Regiebetriebe

Die EigVO 1938 und die Mehrzahl ihrer landesrechtlichen Neuregelungen 671) verlangen die Zusammenfassung der gemeindlichen Versorgungsbetriebe einerseits und der gemeindlichen Verkehrsbetriebe andererseits. Die Betriebssatzung kann die Einbeziehung der Verkehrsbetriebe sowie sonstiger Eigenbetriebe in den (versorgungsbetrieblichen) Querverbund vorsehen. Eine gesonderte Führung der Betriebe ist unter besonderen Umständen erlaubt.

Aus dem Zusammenschluß der kommunalen Betriebe zum einheitlichen Eigenbetrieb ergibt sich die Notwendigkeit zu einem gemeinsamen Jahresabschluß. Hierfür sind im Eigenbetriebsrecht besondere Vorschriften niedergelegt. Damit brachte es die erste ausführliche Kodifikation über k o n s o l i d i e r t e J a h r e s a b s c h l ü s s e . Ähnlich den geläufigeren Konzernbilanzen, die die Einzelbilanzen mehrerer rechtlich selbständiger, aber konzernmäßig gebundener Unternehmungen zu einer Einheitsbilanz vereinen, erfüllen auch die regiebetrieblichen Einheitsbilanzen den Sinn, die Lage des "Gesamtkonzerns" beurteilen zu können. Demselben Ziel dienen auch die einheitlichen Erfolgsrechnungen. Auf diesen gesetzlich erwünschten gemeinsamen Jahresabschluß verbundener Regiebetriebe sind bereits die (oben erwähnten) Formblätter 1 bis 4 zugeschnitten. Alle Betriebszweige werden in der gemeinsamen Bilanz und im gemeinsamen Anlagenachweis einheitlich zusammengefaßt, wobei die für die Verkehrsbetriebe in Frage kommenden aktienrechtlichen Muster 4 bzw. 6 auf die Gliederung der eigenbetrieblichen Formblätter zurückzuführen sind. Die einzelnen Verbundbetriebe werden in der gemeinsamen Bilanz nicht mit Einzeldaten im Vorspalten ausgewiesen, sondern ihre einzelnen Zahlen gehen in einer Zahl je Bilanzposition auf. Das ist unabdingbar, denn die gemeinsame Bilanz besteht ja nicht aus der Summe von Einzelbilanzen. Vielmehr stellt sie die Aktiv- und Passivseite der Finanzeinheit "Querverbund" dar, dessen Mittel gemeinsam und einheitlich bewirtschaftet werden. 672) Die frühere, inzwischen zurecht aufgegebene, Vorschrift, nach der der gemeinsame Jahresabschluß noch durch einen besonderen der Verkehrsbetriebe zu ergänzen war, erwies sich als nicht haltbar. Zuviele Bi-

---

671) Eine Ausnahme bildet Berlin. Siehe Fußnote 256). Zum folgenden sei auch auf die Fußnoten 258) und 259) verwiesen.

672) Dies ist Heinrich Groll (Sonderrechnungen oder konsolidierte Bilanzen für die kommunalen Eigenbetriebe?, in: ZfhF, 1938, S. 18-25) entgegenzuhalten, der für die Aufstellung einer aus den Einzelbilanzen und Erfolgsrechnungen gewonnenen Gesamtbilanz und Gesamterfolgsrechnung plädiert.

lanzpositionen konnten nicht ohne weiteres zugerechnet und mußten deshalb im Schätzverfahren aufgeschlüsselt werden. Damit taucht aber das Problem auf, ob es tatsächlich sinnvoll ist, den oder die Verkehrsbetriebe im Querverbund "untergehen" zu lassen. Und weiter: ob es überhaupt angebracht ist, zusätzlich zu den Betrieben eines Wirtschaftszweigs (z.B. der Versorgungswirtschaft) noch Betriebe anderer Wirtschaftszweige (z.B. der Verkehrswirtschaft) in einem Eigenbetrieb zusammenzuschließen. Die vorliegende Arbeit ist darauf nur andeutungsweise eingegangen. Jedenfalls ist ein solcher Regieverbund aus bilanzanalytischen Gründen unvorteilhaft.

Neben der gemeinsamen Jahresbilanz ist eine gemeinsame Jahreserfolgsrechnung anzufertigen. Soweit Versorgungsbetriebe am Zusammenschluß beteiligt sind, muß das Formblatt 4 als einheitliche Gliederung verwendet werden; daraus ergibt sich für die Verkehrsbetriebe die Abwandlung der für sie maßgebenden aktienrechtlichen Muster 5 und 7 in Richtung auf das eigenbetriebliche Schema. Diese gemeinsame Erfolgsrechnung ist durch besondere Erfolgsrechnungen der einzelnen Betriebszweige zu ergänzen. Dieser Forderung wird dadurch nachgekommen, daß man aus Gründen der Übersichtlichkeit nach Betriebszweigen getrennte horizontale Vorspalten einrichtet und die einzelnen Summen einsetzt. Betriebsaufwendungen und Betriebserträge sind ohnehin nach Betriebszweigen getrennt aufzuzeigen. Bei den meisten anderen Erfolgspositionen müssen in der Regel Zurechnungsschlüssel zu Hilfe genommen werden, um die Verteilung in etwa den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen. Da diese Methode nur eine begrenzte Aussagefähigkeit besitzt, sind nach § 24 Abs. 1 Satz 2 EigVO 1938 folgerichtig in den besonderen Rechnungen geschlüsselte und geschätzte Anteile als Anteilsbeträge zu kennzeichnen.

Abschließend sollen nochmals die Bestandteile des Jahresabschlusses eines typischen Querverbund-Eigenbetriebs aufgeführt werden. Ein aus drei Versorgungsbetrieben und einem Verkehrsbetrieb bestehender Regieverbund muß folgende Rechnung bzw. Nachweise vorlegen:

1. eine gemeinsame Jahresbilanz,
2. einen gemeinsamen Anlagenachweis,
3. eine gemeinsame Jahreserfolgsrechnung und
4. besondere Jahreserfolgsrechnungen für das Elektrizitätswerk, Gaswerk, Wasserwerk und den Verkehrsbetrieb
   als Vorspalten zur gemeinsamen Jahreserfolgsrechnung.

3. Die Selbstkostenrechnung

Die Selbstkostenrechnung wird in der EigVO 1938 nur dreimal erwähnt: Sie gehört nach § 12 zum Rechnungswesen und muß laut § 16 aus der eigenbetrieblichen Buchführung regelmäßig entwickelbar sein. Nach § 6 ist sie neben anderen Unterlagen dem Stadtkämmerer zuzuleiten. Mit diesen knappen Hinweisen begnügt sich der Gesetzgeber. Er überläßt damit der Werkleitung vollkommen die Initiative zur Ausgestaltung dieses namentlich für die B e t r i e b s ü b e r w a c h u n g aber auch für die T a r i f b e m e s s u n g nützlichen Instruments. Bei der großen Bedeutung der Kostenrechnung gerade für Monopol- oder monopolartige Betriebe ist es verwunderlich, daß nur verhältnismäßig wenig vollausgebaute Kostenrechnungen in den verselbständigten Regiebetrieben eingerichtet sind. Die überwiegende Mehrzahl der Versorgungsbetriebe (um die es sich in erster Linie handelt) führt die Kostenstellenkonten in der Finanzbuchhaltung. Eine Betriebsbuchhaltung in Form einer Nebenrechnung, sei sie kontenmäßig oder tabellarisch, ist nur selten anzutreffen. Die in vergleichbaren privaten Unternehmungen gemachten guten Erfahrungen lassen nun in jüngerer Zeit immer stärker die Einführung vor allem des Betriebsabrechnungsbogens auch in Gemeindebetrieben als geraten erscheinen. [673] Im wesentlichen treten bei diesen Vorhaben zwei Schwierigkeiten auf, die aber beide zu beseitigen sind. Einmal fehlen in den Regiebetrieben betriebswirtschaftlich geschulte Kräfte, die die Umstellung vorzunehmen imstande sind und zweitens wird vielfach geglaubt, daß die Anwendung des Betriebsab-

673) Vgl. E. Stehling: Der Betriebsabrechnungsbogen im Versorgungsbetrieb, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1954, S. 174-179; in wesentlichen Teilen auch unter dem Titel "Der Betriebsabrechnungsbogen und seine Anwendung im kommunalen Versorgungsbetrieb" abgedr. in: Leistungssteigerung in der kommunalen Wirtschaft, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom VKU, Heft 16, Köln-Marienburg 1954, S. 34-47; H. Schumann: Die Betriebsabrechnung eines Gasversorgungsunternehmens, in: Versorgungswirtschaft, 1954, S. 165 ff.; VGW (Hrsg.): Die Anwendung des Betriebsabrechnungsbogens in der Betriebsabrechnung der Versorgungsunternehmen, Frankfurt a.M. 1955; Karl Markmiller: Die Anwendung des Betriebsabrechnungsbogens in kommunalen Querverbundunternehmen, in: Versorgungswirtschaft, 1957, S. 259 ff.; VDEW und VGW (Hrsg.): Kostenrechnung der Energie- und Wasserversorgungsunternehmen, Frankfurt a.M. 1958; Geyer: Kostenstellenrechnung in kommunalen Versorgungsbetrieben, in: Kommunalwirtschaft, 1959, S. 184-188.

rechnungsbogens es nicht mehr erlaubt, zu dem in Formblatt 4 (Jahreserfolgsrechnung für Versorgungsbetriebe) zwingend vorgeschriebenen Ausweis zu gelangen. Während im ersten Fall ohne größere Schwierigkeiten Abhilfe geschaffen werden könnte, sind bei der Heranziehung des Betriebsabrechnungsbogens doch gewisse Hindernisse zu überwinden. Der von den Spitzenverbänden der Energiewirtschaft 1952 herausgegebene Kontenrahmen (siehe oben), der - das sei betont - sowohl für Betriebe geeignet ist, die die Kostenstellenkonten innerhalb der Finanzbuchhaltung als auch für jene, die sie in einer gesonderten Betriebsbuchhaltung führen wollen, gestattet zwar eine großzügige Konteneinteilung, die es den Betrieben auch über den Abrechnungsbogen hinweg ermöglicht, eine Verbindung zum Gliederungsschema für den eigenbetrieblichen Jahresabschluß herzustellen. [674] Problematisch wird aber die im Betriebsabrechnungsbogen vollzogene Kostenzusammenfassung von unmittelbar einer Kostenstelle zurechenbaren Kosten und von nur indirekt bei der Kostenstelle anfallenden Kosten, die mit der Gliederung des Formblatts 4 kollidiert. Denn die dort gesondert auszuweisenden Kostenarten werden in der Betriebsabrechnung auf eine Vielzahl von Kostenstellen verteilt. Hier bieten sich als Lösung entsprechende Kostenarten- und Kostenstellen-Zwischengliederungen an, die weder die Wirkungsweise des Abrechnungsbogens beeinträchtigen noch seinen Aufbau gefährden. Zum anderen können die für das Gliederungsschema benötigten Zahlen reibungslos gewonnen werden. Daß im übrigen bei der Kostenrechnung des Eigenbetriebs nach den gleichen betriebswirtschaftlichen Methoden zu verfahren ist wie sie in den privaten Unternehmungen geläufig sind, bedarf keiner weiteren Erwähnung. (Das schließt freilich nicht eine etwaige Berechnung niedrigerer kalkulatorischer Kosten aus Gründen eines begrenzten kommunalbetrieblichen Gewinnstrebens aus).

---

674) Das wiederum besagt, daß kein Versorgungsbetrieb auf die größere Beweglichkeit, die sich aus dem statistischen Verfahren gegenüber dem buchhalterischen ergibt, zu verzichten braucht.

D. Prüfung

Logische Schlußphase im Budgetkreislauf ist die Prüfung. Sie hat - wie man vereinfacht auszudrücken pflegt - die Aufgabe, die Abrechnung zu kontrollieren und zu bestätigen, worauf dann die Entlastung erteilt oder verweigert wird. Diese Kontrolle ist aber nicht nur auf die sog. Budgetkontrolle beschränkt, sondern ist umfassender und beinhaltet die Überwachung des gesamten Verwaltungs- und Betriebsablaufs. Sie stellt sich dar als ein Soll-Ist-Vergleich: Die beaufsichtigenden Organe überlegen, was sein soll, ergründen wie es ist, registrieren die Abweichungen und suchen deren Ursachen aufzuspüren.
Wie nicht anders zu erwarten, wird die Revision der reinen Regiebetriebe im Rahmen des gemeindlichen Prüfungswesens durchgeführt; für die verselbständigten Regiebetriebe sind eine Reihe von Sondervorschriften erlassen. Ohne im einzelnen die in der Literatur umstrittenen Definitionen für Prüfung, Kontrolle, Überwachung, Aufsicht und Revision zu analysieren, soll dem Sprachgebrauch folgend die jeweils in der kommunalen Praxis eingebürgerte Bezeichnung samt ihrem Inhalt verwendet werden.

I. Haushaltskontrolle und Regiebetrieb

1. Die Verwaltungsaufsicht

a) Die örtliche Verwaltungsaufsicht

Die örtliche Verwaltungsaufsicht, die aus der sog. mitschreitenden administrativen Kontrolle und aus der Dienstaufsicht besteht, ist eine Art Selbstkontrolle der Verwaltung. Sie bezweckt die rechnerische und sachliche Richtigkeit der getroffenen Maßnahmen sowie das einwandfreie Verhalten der Dienstkräfte. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei der A n o r d n u n g s b e f u g n i s zu. Durch sie soll vor allem sichergestellt werden, daß die einzelnen Ämter und Betriebe nicht über ihre veranschlagten Haushaltsmittel hinausgehen. Die anordnungsbefugten Dienststellen - wie oben bereits erwähnt sind sie nicht unbedingt identisch mit den die Haushaltsmittel tatsächlich verwaltenden bzw. bewirtschaftenden Organisationseinheiten [675] - erteilen die Annahme- und Auszahlungsanordnungen durch förmliche Kassenanweisungen. Damit wird dem vornehmsten Grundsatz der kassenmäßigen Abwicklung Rechnung getragen und die Trennung von

675) Laut Helmut SCHLESINGER (a.a.O., S. 38) gibt es die unterschiedlichsten Ausprägungen; sie reichen von einer starken Dezentralisation wie im Falle der Stadt München, die 85 anordnungsbefugte Dienststellen besitzt, bis zu der normalerweise üblichen Zentralisation mit z.B. 30 in Frankfurt a.M.

Anordnung und Ausführung bewirkt. Für die Form und den Inhalt der Kassenanweisungen erläßt der Bürgermeister durch Dienstanweisung oder durch eine Satzung nach § 50 GemHVO 1937 die näheren Vorschriften. In der Regel lehnen sie sich an die §§ 49 ff. und 77 ff. RRO an; dabei erfüllt der F e s t s t e l l u n g s - v e r m e r k eine besondere Funktion. Er ist notwendiger Bestandteil der Kassenanweisung und darf in diese nur nach erfolgter rechnerischer und sachlicher Überprüfung vom Feststeller eingetragen werden. Die Prüfung der sachlichen Berechtigung einer Angabe, die durch den Amts- bzw. Betriebsleiter oder durch die von ihnen beauftragten Personen erfolgt - vielfach prüft der gleiche Beamte bzw. Angestellte, der auch die Anweisung anordnet - erfordert oftmals ein hohes Maß an ökonomischem Verständnis. Die zur Verfügung stehenden Mittel sind nicht nur sparsam, sondern auch wirtschaftlich einzusetzen. Die Höhe der Ausgabe allein besagt nichts über den damit zu erzielenden Nutzen. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bedarf gerade er einer entsprechenden Berücksichtigung (wenn möglich einer annähernden Bewertung oder gar "Bepreisung"). Daß diese mehr materielle Prüfung der Natur der (bürokratischen) Verwaltung weniger gemäß ist als die formelle rechnerische Feststellung, liegt auf der Hand. Dennoch sollten der sachlichen Überprüfung erhebliche Anstrengungen gewidmet werden; nicht zuletzt würde damit ein Beitrag zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung geleistet werden. In diese Richtung zielt auch der Versuch, eine zentrale Prüfungsstelle (z.B. einen Ausschuß oder das Rechnungsprüfungsamt) mit der Prüfung der Zahlungsanordnungen vor dem kassenmäßigen Vollzug zu betrauen. Diese Prüfungsinstanz läßt sich mit Fachleuten besetzen, die objektiv nach ökonomischen Kriterien entscheiden können. So bedeutsam die Einrichtung für die Ämteradministration auch sein mag, für die aus den reinen Regiebetrieben - funktionsgerechte Personalwirtschaft vorausgesetzt - stammenden Anweisungen ist sie entbehrlich. Darüber hinaus haftet der "Kontrolle der Anweisungen vor der Zuleitung an die Kasse" (sog. vorgängige, Präventiv- oder V i s a k o n t r o l l e) ein grundsätzlicher Mangel an: Unzweckmäßige Zahlungen sind dadurch meistens nicht zu verhüten. Denn gewöhnlich werden die vorzunehmenden Zahlungen nicht erst durch die Kassenanweisung veranlaßt. Bevor diese ergeht ist schon eine Zahlungsverpflichtung eingegangen worden, die sowohl nach dem Grund als nach der Höhe feststeht. An dem Anspruch des Lieferers oder Vermieters kann auch eine Vorprüfung - abgesehen von der Behebung von Rechenfehlern -

nichts ändern. Soweit bei den Gemeinden überhaupt eine Visakontrolle durchgeführt wird (was für einige Städte in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gilt) zeigt sich stets eine Verzögerung des Verwaltungshandelns. Das Prüfungsverfahren muß mit massenweise anfallenden Anordnungen fertig werden und kann deshalb nur formalkritisch tätig sein.

Dieser Einwand ist auch gegenüber der in München üblichen Form der Visakontrolle vorzubringen. Dort sollen die von den anordnungsbefugten Dienststellen erteilten Anordnungen vor dem Vollzug durch die Kasse vom Rechnungsamt in formaler, rechnerischer und finanzrechtlicher Hinsicht sowie in sachlicher und wirtschaftlicher Beziehung geprüft werden. Da sich diese Präventivprüfung aber allein auf die Anweisungen und die beigefügten Belege stützt ohne den sachlichen Zusammenhang im einzelnen zu kennen, ist ihr ein erfolgreiches Bemühen um die Wirtschaftlichkeit ebenfalls versagt.

Der eigentliche Wert einer Visakontrolle kann deshalb nur in der Erziehung zu größerer Ordnungsmäßigkeit erblickt werden.

Das zweite Element der örtlichen Verwaltungsaufsicht ist die D i e n s t a u f s i c h t . Durch sie wird das Verhältnis zwischen Dienstherrn und Bediensteten geregelt; sie findet insbesondere in der Disziplinaraufsicht ihren Ausdruck. Die Dienstaufsicht über die Beamten, Angestellten und Arbeiter führt der Bürgermeister (in NRW der Gemeindedirektor). Er ist Dienstvorgesetzter aller gemeindlichen und gemeindebetrieblichen Dienstkräfte. Damit ist die dienstliche Subordination weniger juristisch als organisatorisch eng verbunden. Wo immer es verschiedenwertige Tätigkeiten "unter einem Dach" gibt, entwickelt sich eine hierarchische Struktur. Der Vorgesetzte bestimmt der nachgeordneten Person, welche Aufgaben sie innerhalb der Behörde oder des Betriebs wahrzunehmen hat. Dem Recht, Anordnungen zu erteilen, steht die Pflicht gegenüber, die Verantwortung für die Weisungen zu tragen. Das ist in kommunalen Betrieben nicht anders als in privaten Unternehmungen. Im gemeindlichen Bereich kommt jedoch noch das (beamtenrechtliche) Dienst- und Treueverhältnis sowie das besondere (ebenfalls an beamtenrechtlichen Normen ausgerichtete tarifvertragsrechtliche) Dienstverhältnis der Angestellten hinzu.

b) Die Kommunalaufsicht der Rechtsaufsichtsbehörde

Seitdem es eine gemeindliche Selbstverwaltung gibt - bahnbrechend war die von Freiherrn vom STEIN [illegible] beitete Städteordnung vom 3. November 1808 - unterliegt sie [illegible] der Aufsicht

des Staates. Diese Staatsaufsicht (vom gemeindlichen Standpunkt aus Kommunalaufsicht genannt) widerspricht nicht dem Prinzip der Selbstverwaltung. Denn trotz seiner Geltung sind die Gemeinden keine selbständigen Gebilde, sondern - mit Ausnahme der beiden einzigen noch bestehenden Stadtstaaten Bremen und Hamburg - Glieder des Staates. In diesen sind sie eingeordnet und über ihre Tätigkeit wacht die Staatsaufsicht. Diese Aufsicht ist so zu führen, daß damit aber nicht das gemeindliche Recht der Selbstverwaltung beeinträchtigt wird. Hinsichtlich der Selbstverwaltungsangelegenheiten, worunter auch die Aufgaben der reinen Regiebetriebe fallen, ist deshalb nur eine R e c h t s a u f s i c h t erlaubt. [676] Kommunalaufsicht ist also Rechtsaufsicht, das heißt die zuständigen Organe haben lediglich die Recht- und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden zu überwachen. Keine Rechtskraft besitzt mehr § 106 DGO 1935, der verlangte, daß die Verwaltung außer "im Einklang mit den Gesetzen" auch "im Einklang mit den Zielen der Staatsführung" zu handeln habe. [677] Aufsichtsbehörde für kreisangehörige Gemeinden ist grundsätzlich das Landratsamt (in NRW die Kreisverwaltung), für kreisfreie Städte die Bezirksregierung. Die oberste Aufsicht über Landrat (in NRW Oberkreisdirektor) und Regierungspräsidenten führt der jeweilige Landes-(Staats-)Minister des Innern. Der Kommunalaufsicht unterliegt insbesondere die Überwachung der rechtmäßigen Anwendung der Gesetze, Verordnungen, Satzungen und Observanzen; sie kann nachprüfen, ob Ermessensüberschreitung oder -mißbrauch begangen wurde und wann eine Gefährdung des geordneten Gangs der Verwaltung durch die gemeindlichen Organe gegeben ist. Ihre Aufgaben erschöpfen sich aber nicht nur in der Wiederherstellung der Rechtmäßigkeit; sie hat auch möglichen Rechtsverletzungen vorzubeugen und die Gemeinden zu beraten, zu fördern und ihnen Schutz zu gewähren. Stets handelt es sich dabei um staatliche Verwaltungstätigkeit, also nicht um Rechtsetzung (z.B. bei der Genehmigung von Satzungen) oder Rechtsprechung (z.B. bei Beschwerdeentscheidungen).

---

676) Im Falle der Auftragsangelegenheiten kommt dagegen eine Fachaufsicht (verbunden mit einer umfassenden Sachweisungsbefugnis) zum Zuge, die hier aber nicht interessiert. Solche Angelegenheiten sind z.B. die Aufgaben der Gesundheits-, Lastenausgleichs- und Versicherungsämter, der Bauaufsicht, der Volkszählung usw.

677) Dazu bemerken Karl ZUHORN und Werner HOPPE (a.a.O., S. 302), daß "eine solche Bestimmung im ordentlichen Kommunalrecht eines demokratischen Staates keinen Platz finden darf".

Das gilt auch für die von dieser mehr allgemeinen Kommunalaufsicht zu trennende Sonderaufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten. Sie erstreckt sich auf einzelne Verwaltungsgebiete, für die die Gesetze die Überwachung der Gesetz- u n d der Zweckmäßigkeit des gemeindlichen Handelns (etwa im Bereich der Forst- oder Energiewirtschaft) vorgeschrieben haben (was soviel wie eine gesetzlich verfügte Wirtschaftlichkeitskontrolle bedeutet). Typisch für diese Sonderaufsicht sind gewisse Mitwirkungsrechte des Staates bei der Erfüllung von Aufgaben des "eigenen Wirkungskreises" der Gemeinde, also vor allem die sog. Genehmigungsvorbehalte. Beispiele für solche genehmigungsbedürftigen Akte sind die Aufnahme von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften, die Festsetzung der Höhe der Steuersätze sowie der Erlaß von Abgabeordnungen über Steuern, Gebühren und Beiträge. Ein Teilgebiet der Sonderaufsicht ist für die gemeindlichen Regiebetriebe besonders wichtig: Jenes, das den Gemeinden die Verpflichtung auferlegt, der Rechtsaufsichtsbehörde Anzeigen, Berichte und Vorlagen zuzustellen. Anzeigepflichtig sind grundsätzlich sämtliche Satzungen, selbst wenn sie genehmigungsfrei sind. Die Pflicht zur Berichterstattung ist gegeben bei der Errichtung, Übernahme, Erweiterung, Veräußerung, Feststellung der Rechtsform, Umwandlung, Übernahme von Beteiligungen "wirtschaftlicher Unternehmen" (§ 67 Abs. 1 DGO 1935). Schließlich sind die Gemeinden verpflichtet, die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und den Anlagen dem Aufsichtsorgan spätestens einen Monat vor Beginn des Rechnungsjahres vorzulegen.

Alle diese Aufsichtsrechte finden heute im großen und ganzen eine ungeteilte Zustimmung. Es ist jedoch die Frage aufgetaucht, ob es nicht die rechtsaufsichtlichen Befugnisse überstiegt, wenn neben der Gesetz- auch die Zweckmäßigkeit der gemeindlichen Entscheidungen überprüft wird. Da es sich hier offensichtlich um ein gemeindeverfassungsrechtliches Problem handelt, geht vorliegende Arbeit nicht näher darauf ein. Es sei aber hervorgehoben, daß Art. 104 BayGO eine besonders weite staatliche Zuständigkeit, und zwar hinsichtlich der Rechnungskontrolle, vorsieht. Diese kann selbstverständlich nicht nur mit Hilfe von Rechtsnormen durchgeführt werden; wenn aber, wie im Falle der bayerischen Kommunalaufsicht, zugleich auch die Kontrolle "der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der gemeindlichen Verwaltung" gefordert wird, dürfte hier wegen der Ausdehnung der Prüfung auf reine Ermessensentscheidungen eine verfassungsrechtliche Grenze erreicht sein.
Für die vorliegende Untersuchung ist von Wichtigkeit, d a ß eine solche Prüfung stattfindet. Im Rahmen der überörtlichen Rechnungsprüfung soll (weiter unten) noch kurz angedeutet werden, inwieweit sie vom regiebetrieblichen Standpunkt aus sinnvoll ist.

2. Die Prüfung der Rechnungsprüfungsbehörden

a) Die örtliche Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes

Die Prüfung der örtlichen und der überörtlichen Rechnungsprüfungsbehörden zählt ebenfalls zur beaufsichtigenden Verwaltungstätigkeit. Gegenüber der "normalen" Verwaltungsaufsicht stellt die Rechnungsprüfung aber eine Form sui generis dar. Der Grund hierfür liegt in ihren spezifischen Aufgaben. Sie ist nicht - wie der Name vermuten läßt - auf die Kontrolle des bloßen Rechenwerkes beschränkt, sondern sie hat die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Rechnungslegung der Gemeinde einschließlich ihrer Regiebetriebe zu kontrollieren. Anders als die mitschreitende administrative Kontrolle ist sie eine "nachherige" (Haushalts-)Kontrolle, was nicht ausschließt, daß bereits während des laufenden Rechnungsjahres Prüfungen der vollzogenen Teile des Haushaltsplanes vorgenommen werden. Die örtlichen Prüfungen führt ein eigens dafür errichtetes, von den GOen stets mit einem S o n d e r s t a t u s ausgestattetes Organ durch: das Rechnungsprüfungsamt [678]. Seine Mitglieder genießen quasi richterliche Unabhängigkeit. [679] Entstanden zu Beginn der dreißiger Jahre als Folge der Wirtschaftskrise und aus dem Bedürfnis heraus, die Ordnung der gemeindlichen Finanzwirtschaft zu sichern, erfüllt es eine Reihe gesetzlicher und zumeist auch freiwilliger (übertragener) Aufgaben. Welche im einzelnen ex lege oder kraft Übertragung wahrzunehmen sind, ist in den Bun-

---

678) Siehe dazu Karl Münzner: a.a.O., insbes. S. 45 ff.; H. Rüttjerott: Die örtliche Rechnungsprüfung, in: Der Gemeindehaushalt, 1952, S. 48-50; KGSt (Hrsg.): Sachliche Verwaltungsreform Rechnungsprüfungsamt, Grundsatzgutachten, Köln 1954; J. Wölfel: Die Revisionstechnik im kommunalen Prüfungswesen, Handbuch für die Prüfung der Gemeinden, Stuttgart 1955; Josef Eimermann: Die Aufgaben des städtischen Rechnungsprüfungsamtes, Ein Beitrag zur Abgrenzung seiner Zuständigkeit, in: Der Gemeindehaushalt, 1956, S. 7-9; A. Dregger: Die Sonderstellung des Rechnungsprüfungsamtes in der Gemeindeverwaltung, in: Der Städtetag, 1957, S. 109-110; Willi Emrich: Die Stellung der Rechnungsprüfungsämter in den Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 1958, S. 181-184.

679) Insofern sprechen nicht nur im staatlichen (Bundesrechnungshof, Landesrechnungshöfe) sondern tatsächlich auch im gemeindlichen Bereich einige gewichtige Argumente für die neuerdings immer häufiger vertretene Auffassung von einer Art vierten (Kontroll-)Gewalt neben den klassischen (MONTESQUIEU'schen) Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative.

desländern unterschiedlich geregelt; die BayGO kennt beispielsweise nur Pflichtaufgaben. Im Hinblick auf die Regiebetriebe sind vor allem drei Bereiche zu nennen: die Kassenprüfung, die eigentliche Rechnungsprüfung (Ordnungsprüfung) samt Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung sowie die "laufende Prüfung der Wirtschaftsführung der wirtschaftlichen Unternehmen".

Die Kontrolle kommunaler Kassen beginnt mit der ständigen Überwachung der Kassenvorgänge und Belege; sie hat festzustellen, ob die Bücher richtig geführt sind, insbesondere ob die Eintragungen in den Sachbüchern denen in den Zeitbüchern entsprechen und inwieweit deren Ergebnisse mit dem Kassenstand übereinstimmen, und erstreckt sich über die dauernde Aufsicht der Kassen bis zu der Vornahme regelmäßiger oder unvermuteter K a s s e n p r ü f u n g e n . Hinzukommen noch die Lagerbestandsprüfungen (vielfach als Vorratsprüfungen bezeichnet). Sinn aller dieser Prüfungsarbeiten ist es, die Gemeinde vor Veruntreuungen zu schützen und eine erzieherische Wirkung auszuüben. Um von vornherein Unregelmäßigkeiten auszuschalten bzw. zu bekämpfen, ist die Auswahl des Kassenpersonals und vor allem des Kassenverwalters von erheblicher Bedeutung. Das gleiche Ziel wird auch mit der Kassenaufsicht angestrebt. Sie steht nach § 8 KuRVO 1938 dem Bürgermeister zu bzw. dem von ihm mit der Aufsicht betrauten Gemeindebeamten. In Städten, in denen ein Kämmerer (im Beigeordnetenrang) bestellt ist, wird ihm die Aufsicht übertragen. Der Kassenaufsichtsbeamte ist seinerseits für die ordnungsmäßige Durchführung der Kassenprüfungen verantwortlich. [680] Damit entstehen gewisse Überschneidungen der Kompetenzen zwischen ihm und dem Rechnungsprüfungsamt, die manchmal zu Konflikten Anlaß geben. Problematisch ist auch, wer die Aufsicht über die eigenbetrieblichen Sonderkassen zu führen berechtigt ist. Soweit ihre Geschäfte gemeinsam mit der gemeindlichen Hauptkasse abgewickelt werden, dürfte deren Aufsichtsorgan zuständig sein, andernfalls käme der Werkleiter als der für das betriebliche Rechnungswesen Verantwortliche in Betracht. [681]

---

680) Die Funktion des Kassenaufsichtsbeamten ist weitläufig verwandt mit den Aufgaben der Finanzkontrolleure, wie sie etwa in Frankreich (dort inspecteurs de finance genannt) vom Finanzministerium aus bei den Verwaltungen eingesetzt werden.

681) Siehe Fachausschuß für kommunales Prüfungswesen des Instituts der Wirtschaftsprüfer: Wem obliegt die Kassenaufsicht bei Eigenbetrieben?, Stellungnahme Nr. 2 von 1958, Quelle: Die Wirtschaftsprüfung, 1958, S. 298.

In allen GOen des Bundesgebietes wird die Prüfung der Jahresrechnung an erster Stelle des Aufgabenkataloges der Rechnungsprüfungsämter genannt. Das ist verständlich, weil sich ja in der Haushaltsrechnung alle wesentlichen Vorgänge der gemeindlichen Finanzgebarung niederschlagen. Zweck dieser O r d n u n g s p r ü f u n g ist die Erteilung der Entlastung. Die Prüfung wird gewöhnlich in einen förmlichen, rechnerischen und sachlichen Teil gegliedert. Der förmlichen Kontrolle ist es aufgetragen, die Vollständigkeit der Rechnung und ihre Belegung sowie die einwandfreie Befolgung der Formvorschriften festzustellen. Ob in den Rechnungslegungsbüchern richtig gerechnet und inwieweit korrekt übertragen wurde ist der rechnerischen Prüfung vorbehalten. Beide Prüfungen zusammen bilden den Schwerpunkt der Rechnungsprüfung. Hinzuzufügen sind eventuell noch die im Rahmen der sachlichen Prüfung durchgeführten (ordnungsmäßigen) Abstimmungen dergestalt, daß die Zahlen auch wirklich an der zutreffenden Haushaltsstellen erscheinen und daß die verbuchten Ausgaben tatsächlich dem Ausweis entsprechend verwendet wurden. Zumeist etwas weniger Aufmerksamkeit wird den materiellen Kontrollen gewidmet, worunter in erster Linie die Überprüfung der Einhaltung des Haushaltsplans sowie der Budgetbindungen fällt, aber auch der Beachtung von Gesetzen, Verordnungen, Satzungen und weiteren Vorschriften, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung maßgebend sind. In Ergänzung der Prüfung der Jahresrechnung werden noch Kontrollen hinsichtlich der Vermögens- und Schuldenwirtschaft, bestimmter Vergaben usw. notwendig.

Allzu kurz kommen in der Regel die W i r t s c h a f t l i c h k e i t s - und O r g a n i s a t i o n s p r ü f u n g e n weg. Anders als die Ordnungsprüfungen, die nach Adolf MÖLLER überwiegend statischen Charakter besitzen, sind jene mehr auf "Wegweisung" ausgerichtet und lassen sich als dynamische Prüfungen kennzeichnen. [682] Gerade sie sollten eine dominierende Rolle spielen, weil sie weniger an der äußeren Beschaffenheit der gemeindlichen Finanzwirtschaft haften als Einblicke in deren Funktion gewähren. Von einer nach vornehmlich formalen Grundsät-

---

682) Adolf Möller: Prüfungsmaßstäbe und Prüfungsverfahren bei Gemeindeprüfungen, Fachschriften zur Gemeindeprüfung und Gemeindeberatung, hrsg. von der Wirtschaftsberatung Deutscher Gemeinden AG, Berlin 1938, S. 8 f. Vgl. denselben: Entwicklungstendenzen im gemeindlichen Prüfungswesen, in: Der Gemeindetag, 1937, S. 125-127.

zen arbeitenden Behörde - sei es selbst das mit zumeist qualifizierten Dienstkräften besetzte Rechnungsprüfungsamt - ist tendenziell eine so geartete Prüfungstätigkeit nicht zu erwarten. Vielleicht war diese Überlegung mit ein Grund dafür, daß die Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen regelmäßig nicht als gesetzliche Aufgaben, sondern als Kann-Vorschriften in die GOen eingingen: "Die Gemeindevertretung (teilweise auch der Bürgermeister) kann dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen...." Andererseits liegt auch der Gedanke nahe, daß sich die Gesetzgeber mit dem ökonomischen Inhalt der gebrauchten Termini nur oberflächlich auseinandergesetzt haben. Das muß nicht hinsichtlich der Begriffe Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung der Fall sein, wenngleich diese Prüfungen wesensmäßig dasselbe bedeuten und sich nur vom Umfang her unterscheiden.[683] Eher trifft der Vorwurf zu auf Formulierungen, wie: "Die Rechnung und ihre Unterlagen sind.... darauf zu prüfen, ob.... die Verwaltung zweckmäßig und wirtschaftlich geführt worden ist"[684]. Gibt es einen Unterschied zwischen "zweckmäßig" und "wirtschaftlich"? Wahrscheinlich fehlte eine genauere Vorstellung von diesem Prüfungsgebiet und man wollte es der Praxis überlassen, hier eigene Wege zu beschreiten. Abgesehen von geringen Anfängen ist daraus bis heute nichts Rechtes geworden. Wie soll man auch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durchführen, wenn man weder die nötigen Soll- noch Ist-Größen kennt? In Teilbereichen, zum Beispiel in einzelnen reinen Regiebetrieben, wären mit Hilfe von Erfolgs- und Kostenrechnungen aber inzwischen durchaus mögliche Wege vorhanden. Gleiches gilt für die Organisationsprüfungen. Unter Heranziehung von Prüfungsmaßstäben ("standards") könnte der Prüfer auch interkommunale Vergleiche anstellen, die ihm gegebenenfalls weitere Aufschlüsse vermitteln.

Die bisher erörterten Prüfungsarten erstreckten sich in der Hauptsache auf den gemeindlichen Verwaltungssektor und auf die in ihn integrierten reinen Regiebetriebe. Eine Ausnahme bildeten die Kassenprüfungen, die auch die Prüfung der eigenbetrieblichen Sonderkassen umfaßten. Außer für diese Aufgaben ist das

---

683) Interessanterweise sprechen Alfred BRENDLE und Hubert DASSEL (Die kaufmännische Buchführung in den wirtschaftlichen Einrichtungen der Gemeinden nebst Bilanzlehre und Bilanzbeurteilung, Lehrbücher für Verwaltungsschulen, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft der Verwaltungsschulen im Rheinisch-Westfälischen Industriegebiet, 6. Band, Recklinghausen und Berlin und Leipzig 1931, S. 112 ff.) von der "Organisations-Wirtschafts-Prüfung".

684) Art. 102 BayGO.

Rechnungsprüfungsamt ferner für eine ausschließlich den verselbständigten Regiebetrieben geltende Prüfung (je nach Bundesland kraft Gesetzes oder auf Grund einer Kann-Bestimmung) zuständig. Dabei handelt es sich um die (bereits erwähnte) "laufende Prüfung der Wirtschaftsführung der wirtschaftlichen Unternehmen". 685) Mit dieser allgemeinen und vagen Umschreibung dürfte wohl gesagt sein, daß sich die Prüfung auf die Aufgaben und den Pflichtenkreis zu konzentrieren hat, für die die Werkleitung nach § 2 EigVO 1938 verantwortlich ist. Dem Rechnungsprüfungsamt ist aber nur die l a u f e n d e Ü b e r w a c h u n g d e r T ä t i g k e i t d e r W e r k l e i t u n g eingeräumt, keinesfalls die Abschlußprüfung, für die andere Prüfer zuständig sind. Im Vordergrund der laufenden Prüfung steht die Kontrolle der Einhaltung der örtlichen Satzungen und Dienstanweisungen sowie des Wirtschaftsplans, insbesondere der Grund- und Tarifpreise, der Gehalts- und Lohnzahlungen und der Stellenübersicht; darüber hinaus werden aber auch die korrekte Kontierung in der Buchhaltung sowie die Abrechnungen der Lagerbestände und der Baumaßnahmen überwacht. Angesichts der Tragweite dieser Prüfung kann es leicht zu Kompetenzkonflikten mit der Werkleitung kommen. Um deren gesetzlich verankerte Leitungsbefugnisse nicht zu beschneiden, muß sich das Rechnungsprüfungsamt deshalb jeglicher Einflußnahme enthalten und auf bloße Kontrollen beschränken. Da sich bei einer allzu ausgedehnten Prüfungstätigkeit eine unfruchtbare Doppelarbeit kaum vermeiden läßt, hat das Prüfungsamt äußerste Zurückhaltung zu wahren. Es sollte nicht Teile der Abschlußprüfung vorwegnehmen, sondern seine Kontrollfunktion lediglich in der Überwachung der Werkleitung und der von ihr zu befolgenden kommunalpolitischen Zielsetzungen sehen. Das heißt, daß selbst Vorarbeiten für die Abschlußprüfungen nicht zu leisten sind; die größeren Eigenbetriebe besitzen ohnehin Innenrevisionen, die hier bereits die wesentlichen Voraussetzungen schaffen.

---

685) Siehe dazu im einzelnen Wittenschläger und Hadamer: Prüfung der kommunalen Eigenbetriebe durch die Rechnungsprüfungsämter in NRW, in: Der Gemeindehaushalt, 1957, S. 172-175; Heinz Schauwecker: Die Prüfung der Eigenbetriebe in Baden-Württemberg, in: Der Gemeindehaushalt, 1961, S. 58-60; o.V. (E.E.): Die Eigenprüfung bei wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden in Baden-Württemberg, in: Der Gemeindehaushalt, 1961, S. 134-137.

b) Die überörtliche Rechnungsprüfung

Nachdem die örtliche Rechnungsprüfung vollzogen ist, das Rechnungsprüfungsamt seine Bemerkungen in einem Schlußbericht zusammengefaßt hat und die Gemeindevertretung die Rechnung feststellte (worauf noch weiter unten eingegangen wird) und öffentlich auflegen ließ, findet die überörtliche Prüfung ("Aufsichtsprüfung") statt. Auf Grund des Ergebnisses dieser Prüfung beschließt dann das gemeindliche Plenum endgültig über die Anerkennung der Rechnung.[686] Die überörtliche Rechnungsprüfung, die sich (gemäß den obigen Ausführungen über die Kommunalaufsicht) als eine spezielle staatliche Sonderaufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten darstellt, wird zumeist nicht unmittelbar von der Rechtsaufsichtsbehörde wahrgenommen.

In Baden-Württemberg bedient sie sich einer besonderen Prüfungsanstalt und in Bayern eines Prüfungsverbandes. Soweit die Gemeinden diesem nicht angehören, werden sie von staatlichen Rechnungsprüfungsstellen bei der Regierung oder beim Landrat geprüft. Die Gemeinden in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und die kreisangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein werden von Gemeinde-(Kommunal-)prüfungsämtern bei den Aufsichtsbehörden überwacht. Landesrechnungshöfe schließlich kontrollieren die Jahresrechnungen in Rheinland-Pfalz, der kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein sowie in Berlin, Bremen und Hamburg.

Die Prüfung hat grundsätzlich folgende Aufgaben zu erfüllen: Sie bestätigt, ob das gemeindliche Kassenwesen zuverlässig eingerichtet ist, ob bei der Haushalts- und Rechnungsführung die gesetzlichen Vorschriften eingehalten wurden, die Verwaltung "wirtschaftlich und zweckmäßig" geführt wurde und die "Wirtschaftsführung" der Eigenbetriebe den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Darüber hinaus schließt die Aufsichtsprüfung vielfach auch die Prüfung ein, ob zweckgebundene Staatszuschüsse, wie überhaupt Zuschüsse Dritter, bestimmungsgemäß verwendet worden sind. Im wesentlichen beinhaltet sie also die gleichen Gebiete, die auch der Kontrolle der Rechnungsprüfungsämter unter-

---

686) Dieses Prüfungsverfahren ist in der BRD nicht einheitlich. Die §§ 98 f. NRW GO sehen beispielsweise vor, daß die Rechnung erst dann der Aufsichtsbehörde vorzulegen ist, wenn der Rat über die Entlastung beschlossen hat.
Vgl. auch H. Rüttjerott: Die überörtliche Gemeindeprüfung, in: Der Gemeindehaushalt, 1951, S. 191-193; R. Pällmann: Die überörtliche Prüfung der Finanzwirtschaft der Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 1954, S. 6-9; KGSt (Hrsg.): Die überörtliche Prüfung im Landeskommunalrecht, Mitteilungen der KGSt (Sonderdruck), Köln 1959.

liegen. Die örtliche Prüfung kann insofern nur als Vorprüfung angesehen werden, deren endgültige Anerkennung erst durch eine überörtliche Stelle erfolgt. Nichtsdestoweniger ruht die Hauptlast des Rechnungsprüfungswesens dennoch auf der örtlichen Ebene. Hier werden die umfangreichen Voraussetzungen geschaffen, die ein wirkungsvolles Tätigwerden der überörtlichen Prüfungsstellen gewährleisten. Wegen dieser Schwerpunktverteilung läßt sich die überörtliche Rechnungsprüfung deshalb besser als eine z u s ä t z l i c h e P r ü f u n g auffassen.

Die Notwendigkeit der überörtlichen Prüfung der Haupt-, Neben- und Sonderkassen wird gewöhnlich damit begründet, daß die Leistungsfähigkeit der örtlichen Kassenprüfung mangels Vergleichsmöglichkeiten begrenzt ist. Dieses Argument dürfte zutreffen, wenngleich es nicht für die Existenzberechtigung der überörtlichen Kassenprüfung ausreicht. Denn fraglich ist, ob überhaupt bis zur Leistungsgrenze (aus Gründen der Alltagsroutine) vorgedrungen wird. Für die überörtliche Prüfung spricht eher der Gedanke, daß allein schon das Wissen um die zwangsläufige Überprüfung den Wirkungsgrad der örtlichen Prüfung erheblich steigert. Auf dieser Grundlage lassen sich auch die überörtlichen Ordnungsprüfungen rechtfertigen. Um jedoch eine unnötige Doppelarbeit zu vermeiden, sollte die Aufsichtsprüfung feststellen, inwieweit die örtliche Prüfung erschöpfend ist, wo gewisse "Schwachstellen" auftreten und - soweit dies nicht der Fall ist - sich im übrigen mit Stichproben zu begnügen. Man kann die Kassenprüfung in eine formelle (rechnerische) und materielle sowie in die "Prüfung der Organisation der Kasse und ihrer Zusammenarbeit mit der Verwaltung" [687] einteilen und die erste namentlich der örtlichen, die letzte vornehmlich der überörtlichen Kassenprüfung zuweisen, während sie die materielle Prüfung beide durchführen. Dann stellt sich wie bei der Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung das Problem, ob es sinnvoll ist, überörtliche Stellen mit diesen Arbeiten zu betreuen. Die mehr

687) Jakob Conrad: a.a.O., S. 47. In diesem Zusammenhang sei auch verwiesen auf E. Ihnen: Zur Praxis der Gemeindeprüfung, in: Der Gemeindehaushalt, 1937, S. 65-70; Schumann: Die unvermutete Prüfung und laufende Überwachung der Kassen der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Der Gemeindehaushalt, 1938, S. 1-6; Karl Maria Hettlage und Wilhelm Loschelder: Gemeindewirtschaftsrecht, 3. Teil: Kassen- und Rechnungsrecht, Berlin und Eberswalde 1939, insbes. S. 381; Carl Schmid: Die überörtliche Gemeindeprüfung, in: Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1. Halbjahrsband, 1939, S. 41-69.

oder weniger auf Wirtschaftlichkeitskontrollen hinauslaufenden Prüfungen erfordern nämlich eine so innige Vertrautheit mit der oftmals komplizierten Materie, daß zumeist nur eine aus der "Betriebsnähe" geborene Überwachung auf verhältnismäßig einfache Weise Informationen über die Zweckmäßigkeit von Aufbau und Ablauf zu liefern vermag. Hier könnte gerade das Rechnungsprüfungsamt einen gewissen Nutzen stiften. Es überblickt zum Beispiel die Organisation der gemeindlichen Kassen oder der einzelnen Regiebetriebe, insbesondere ihre personelle Besetzung, die maschinelle Ausstattung, die Arbeitsteilung, die räumlichen und lokalen Verhältnisse; weiß, wie die Rechnungen der einzelnen Dienststellen und Betriebe zustandekommen und wer die Bewertungen vornimmt. Die Praxis lehrt jedoch, daß aus diesem Überblick nicht unbedingt ein Einblick in die Wirtschaftlichkeit gewonnen wird. Die Prüfer besitzen regelmäßig k e i n e f u n d i e r t e n b e t r i e b s w i r t s c h a f t l i c h e n K e n n t n i s s e ; diese sind aber für jede Form von Wirtschaftlichkeitsprüfung vonnöten. "Revisoren", so schrieb 1931 Wilhelm ADLER und das gilt im Prinzip auch heute noch, "welche das kaufmännische sowohl wie das kameralistische Rechnungswesen beherrschen, die gleichzeitig gründliche betriebswirtschaftliche Vorbildung mit kommunalpolitischer Erfahrung verbinden, sind äußerst selten. Sie aber sind gerade für die schwierigeren Prüfungen zum mindesten an der leitenden Stelle notwendig" [688].

Den Ansprüchen, die an Wirtschaftlichkeitsprüfungen gestellt werden, genügen aber auch die überörtlichen Prüfungsorgane nur teilweise. Abgesehen davon, daß die Prüfer vielfach "Ortsfremde" sind [689], zeitigt das zumeist angewandte Prüfungsverfahren eine erhebliche Schwäche: Es werden finanzwirtschaftliche Kriterien zur bestimmenden Richtschnur gewählt! Die Prüfungstätigkeit

---

688) Wilhelm Adler: Die Kontrolle der öffentlichen Unternehmungen, in: Öffentliche Hand und Wirtschaftsgestaltung, Beiträge zur Erkenntnis der Problematik gegenwärtiger Wirtschaftsgestaltung, Festschrift für Kurt Wiedenfeld, hrsg. von Max Richard Behm, Leipzig 1931, S. 89.

689) Dieser Nachteil scheint für Herbert PEUCKER (Grundfragen neuzeitlicher Finanzkontrolle, Göttingen 1952, insbes. S. 60 ff.) kein Hinderungsgrund zu sein, wenn er für eine strikte staatliche Zentralisation des öffentlichen Prüfungswesens eintritt.
In der Tendenz ähnlich ist auch die Auffassung von Friedrich von Dungern: Die Finanzkontrolle im Staat und in den Gemeinden, Ein Beitrag zur nationalen Finanzwirtschaft, Berlin 1933, insbes. S. 16 f. und 44.

stutzt sich dabei entscheidend auf "standards". Sie werden aus den Ergebnissen der Finanzstatistik abgeleitet. Die absoluten Beträge der Statistik gliedert man zu diesem Zweck nach Gemeindegrößenklassen und Verwaltungszweigen auf und rechnet den etwaigen Zuschußbedarf auf den Pro-Kopf-Anteil der Bevölkerung um. Die so entwickelten Vergleichsmaßstäbe geben freilich bloß einen groben Rahmen ab. Man wendet deshalb auch verfeinerte Methoden an, indem die Haushalts-Einnahmen und -Ausgaben zusätzlich nach der Gattung (ordentliche, außerordentliche, Erstattungen usw.) und nach der Art (Zuweisungen, Steuern, Gebühren, andere Entgelte, Einnahmen und Ausgaben aus Vermögensbewegungen, persönliche Ausgaben usw.) differenziert werden. Aber selbst diese Untergliederungen sind vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus nur ein Notbehelf, da für die Wirtschaftlichkeitsprüfung Einnahmen und Ausgaben zugrunde gelegt werden statt Ertrags-Aufwands- bzw. Leistungs-Kosten-Relationen. In jüngerer Zeit zeichnet sich hier jedoch eine Änderung ab: Die überörtlichen Prüfungsstellen zeigen sich dem betriebswirtschaftlichen Instrumentarium gegenüber zunehmend aufgeschlossen und wirken obendrein bei den Gemeindeverwaltungen immer mehr darauf hin, sich dieses Instrumentariums zu bedienen.

Die überörtliche Prüfung der "Wirtschaftsführung" der Eigenbetriebe erstreckt sich zunächst auf eine f o r m a l e Ü b e r w a c h u n g der Gesetzmäßigkeit der Leitung. Die eigentliche Prüfung (Pflichtprüfung) der verselbständigten Regiebetriebe wird nicht durch das allgemeine Kommunalrecht (Gemeindeverfassungs- und -verwaltungsrecht) geregelt, sondern richtet sich nach besonderen auf die wirtschaftlichen Verhältnisse zugeschnittenen Gesetzen. Rechtsgrundlage für die Pflichtprüfung sind die 3. NotVO 1931 über die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand und die dazu gehörige 1. DVO 1933. Für die Durchführung der Prüfung sind die "Allgemeinen Vertragsbedingungen" vom 25. März 1935 sowie die EigVO 1938 bzw. ihre landesrechtlichen Nachfolgebestimmungen maßgebend. [690] Auf die eigenbetriebliche Wirtschaftsprüfung wird weiter unten näher eingegangen. Zuvor ist noch auf die im Rahmen der Haushaltskontrolle stattfindende politische, parlamentarische bzw. Verfassungskontrolle zu verweisen.

---

690) Siehe dazu auch die Fußnoten 184) bis 186).

3. Die Verfassungskontrolle

Bei der Überwachung öffentlicher Mittel kommt dem H a u s - h a l t s b e w i l l i g u n g s r e c h t stets eine primäre Bedeutung zu. Das Budgetrecht stellt die erste Budgetphase dar, und die Gemeindeverwaltung kann grundsätzlich weder Einnahmen erheben noch Ausgaben leisten ohne die im Haushaltsplan verankerte globale Ermächtigung der Gemeindevertretung. Mit anderen Worten: Die öffentlich festgelegte Bindung der Verwaltung an die Ansätze des Soll-Etats bildet die Basis der politischen Kontrolle. Diese wird in parlamentarischen Demokratien von gewählten Volksvertretern (in Gemeinden von Repräsentanten der Bürgerschaft) getragen, so daß es sich letztlich um eine öffentliche Kontrolle handelt. Ihr Wirken ist sowohl für die gemeindliche Verwaltung als auch für das gesamte öffentliche Leben von nicht zu unterschätzendem Wert. Durch sie wird die Ausbreitung der Bürokratie gehemmt und totalitären Systemen vorgebeugt.

Anders als im staatlichen Bereich, wo eine Einwirkung der Abgeordneten auf den Vollzug des Haushaltsplans nur möglich ist, wenn ein Nachtragsetat verabschiedet wird, ist die Einflußnahme innerhalb der Gemeinden wesentlich größer. Das mag daran liegen, daß hier die Grenze zwischen "Legislative" und Exekutive weit flüssiger ist. Das wird durch die Vorschrift deutlich gemacht, daß die Zustimmung des Gemeinderats bei größeren Haushaltsüberschreitungen - als solche gelten nur die überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben, nicht auch die Mehreinnahmen - eigens einzuholen ist. Der m i t l a u f e n d e n p o l i t i s c h e n K o n t r o l l e des Vollzugs des Haushaltsplans dient auch der vom Bürgermeister zu erstattende Halbjahresbericht (§ 30 GemHVO 1937) [691], in dem insbesondere auf Fehlbeträge oder auf sich abzeichnende künftige Fehlbeträge hinzuweisen ist und die Maßnahmen zur Deckung bzw. Vermeidung darzulegen sind. Das Pendant dazu sind auf eigenbetrieblicher Seite die notwendige Einwilligung des Werkausschusses zu erfolggefährdenden Mehraufwendungen und die Unterrichtungspflicht der Werkleitung gegenüber dem Werkausschuß im Falle erfolggefährdender Mindererträge. Auch die Zwischenberichte gemäß § 17 EigVO 1938

691) Vgl. dazu auch H. Brockmeier: Der Halbjahresbericht in Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 1958, S. 184-187.

erfüllen den Zweck, die politischen Organe über die laufende betriebliche Entwicklung zu informieren und unter Umständen Gegenreaktionen auszulösen. Oftmals werden auch Ausgaben ab einer bestimmten Höhe nur unter Vorbehalt bewilligt, so daß im einzelnen stets die vorherige Zustimmung erforderlich ist. Das hat sich vor allem für eine Reihe von Ausgaben des außerordentlichen Haushalts, wie Ausgaben für größere Bauarbeiten oder bei Inanspruchnahme von Rücklagemitteln, bewährt. Zwar besteht die Gefahr, daß durch allzu häufige Interventionen der Gemeindevertretung die Verantwortlichkeit der Gemeindeverwaltung ausgehöhlt wird, aber diese Gefahr ist relativ geringer als die der Mißwirtschaft oder des Mißbrauchs von Mitteln. In der Jahresrechnung stellt sich dann gewöhnlich heraus, ob die Mittel sinnvoll verwaltet bzw. bewirtschaftet wurden, was die einwirkenden Gruppen in ihrer künftigen mitlaufenden Kontrolle bestärken oder zurückhaltender machen dürfte.

In der Jahresrechnung wird über den Vollzug des Haushaltsplans Rechnung gelegt. Die vom örtlichen Rechnungsprüfungsamt geprüfte Rechnung geht der Gemeindevertretung zur Feststellung zu, an die sich unmittelbar oder erst nach der Aufsichtsprüfung die Erteilung bzw. Verweigerung der Entlastung der Verwaltung (samt der reinen Regiebetriebe) anschließt. Diese n a c h p r ü f e n d e V e r f a s s u n g s k o n t r o l l e (auch eigentliche oder Verfassungskontrolle im engeren Sinn genannt) hat weniger grundsätzliche als systematische Bedeutung. Sie resultiert aus dem Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung und Selbstbestimmung. Das politische Willensorgan hat nicht nur das erste sondern auch das letzte Wort.

II. Die Wirtschaftsprüfung des verselbständigten Regiebetriebs

1. Die haushaltsrechtliche und die wirtschaftliche Prüfung

Es hat sich gezeigt, daß die Haushaltskontrolle, einerlei ob sie die Ämterverwaltung, die reinen oder die verselbständigten Regiebetriebe überwachte, sehr stark auf f o r m a l e P r ü f u n g s m e t h o d e n hinausläuft. Die Überwachung der Einhaltung des Haushaltsrechts (einschließlich des Kassen- und Rechnungsrechts) war dominierender Faktor bei den meisten Prüfungshandlungen; stets wurde besonderer Wert auf formelle Ord-

nungsmäßigkeit gelegt. Die Frage nach der Zweckmäßigkeit der "Veranstaltungen" beantwortete man nur am Rande und dann mit finanzwirtschaftlichen Maßstäben. Diese für weite Verwaltungsgebiete ausreichende Aufsicht führt aber bei wirtschaftlichen Betrieben zu keiner fruchtbaren Prüfungstätigkeit. Da bei den Eigenbetrieben auf die haushaltsrechtliche Prüfung ohnehin die wirtschaftliche Pflichtprüfung folgt, ist dieses Manko unerheblich. Anders bei den reinen Regiebetrieben. Sie werden nach dem gleichen Schema wie die Dienststellen der Verwaltung geprüft, und auf ihre (betriebs-)wirtschaftliche Betätigung sowie ihre Kostenstruktur und Leistungsäquivalente wird kaum eingegangen. Auf diese Weise ist auch verständlich, warum die Rechnungsprüfung so wenig Einfluß auf die wirtschaftliche Gestaltung dieser Betriebe ausübt. Die erfolgreichen Bemühungen des Wirtschaftsprüfungswesens um einen in großen Teilen vorbildlichen Planungs- und Rechnungsstil der Eigenbetriebe sollten auch für die Rechnungsprüfungsämter Ansporn zu einer effektvollen Prüfung der ihnen überantworteten reinen Regiebetriebe sein.
Leider hat sich seit den Ausführungen Martin LOHMANNs im Jahre 1932 bis heute in dieser Hinsicht wenig gebessert. Wegen ihrer treffsicheren Kennzeichnung seien sie hier zitiert:

"Endlich bleibt als Nachteil des reinen Regiebetriebes noch zu erwähnen, daß die R e v i s i o n e n , denen derartige Betriebe unterworfen werden, durchaus den rechnerisch-formalen Charakter haben, den sie auch in der Hoheitsverwaltung aufweisen. So findet wohl ein peinlich genaues Abstimmen der rechnerischen Richtigkeit und der Belege und ein Nachweis darüber statt, ob die Haushaltsziffern eingehalten sind; das geschieht durch Gegenbücher, laufende Kassenprüfung bei den einzelnen Dezernaten, Nachprüfung im sogenannten Rechnungsamt des Gemeinwesens, Prüfung durch die vorgesetzte Verwaltungs-, z.B. Provinzialbehörde, endlich durch die zentrale Prüfung beim Rechnungshof, und zu diesen administrativen Kontrollen tritt noch die parlamentarische durch die Stadtverordnetenversammlung bzw. durch Land- oder Reichstag. Aber diese Revision hat entweder rein formalen Charakter mit z.T. endlosem Schriftwechsel oder ausschließlich detektive Wirkung, ohne eine präventive Kontrolle auf Zweckmäßigkeit und Rentabilität der Aufwendungen schon bei ihrem Entstehen." 692)

Der Zweck einer Prüfung ist nicht nur die objektive Feststellung und Beglaubigung eines bestimmten Sachverhalts, sondern es soll damit auch ein w e r t e n d e s U r t e i l verbunden sein. Dieses Werturteil wird nicht um seiner selbst willen gefällt, es

692) Martin Lohmann: Organisationsformen, Schr.d.V.f.Sos.pol., a.a.O., S. 105 f.

hat vielmehr Mittel zu einem "höheren Ziel" zu sein, nämlich dem, dem Geprüften Einsichten in seine Lage zu vermitteln und ihn erzieherisch zu fördern. Konkret auf die reinen Regiebetriebe angewandt heißt das: Durch die Prüfung soll den Verantwortlichen offenbar werden, wo in der betrieblichen Organisation Schwächen vorhanden sind, vor allem welche haushaltsrechtlichen Elemente ein wirtschaftliches Handeln behindern. Hier könnte eine wirtschaftliche Prüfung (Wirtschaftsprüfung) eine entscheidende Auslesefunktion wahrnehmen. Inwieweit allerdings Rechnungsprüfungsämter überhaupt für derartige kaufmännische Revisionen geeignet sind, läßt sich nicht ohne weiteres sagen. Von ihren Hauptaufgaben aus betrachtet, dürften sie nicht die richtige Einstellung mitbringen; auch ihre personelle Besetzung wäre derzeit nur in Ausnahmefällen in der Lage, betriebswirtschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen. Immerhin könnte eine Lösung, wie sie bei den verselbständigten Regiebetrieben gefunden worden ist, auch für eine Wirtschaftsprüfung der reinen Regiebetriebe angestrebt werden. Wie diese Lösung aussieht, zeigen die folgenden Ausführungen.

2. Die Pflichtprüfung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebs

a) Der Prüfungsträger

Die Eigenbetriebe unterliegen auf Grund der 3. NotVO 1931 der Prüfungspflicht.[693] Danach ist "zur Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse" nach Ablauf eines jeden Geschäftsjahres der Jahresabschluß unter Einbeziehung der betrieblichen Buchführung zu prüfen und zwar "durch einen oder mehrere sachverständige Prüfer (Bilanzprüfer)". Bilanzprüfer sind nach § 7 Abs. 1 der 1. DVO 1933 grundsätzlich die öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer. Durch die Kann-Vorschrift des Absatzes 2 des gleichen Paragraphen können bereits bestehende öffentlich-rechtliche Prüfungseinrichtungen überörtlicher Art der Länder die Funktion eines Bilanzprüfers bei gemeindlichen Betrieben übernehmen. Davon ist in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht worden. Über diese Doppelgleisigkeit der Prüfung läßt

693) Der Prüfungspflicht unterliegen in der BRD insgesamt 724 Eigenbetriebe (siehe o.V. (P.W.): Bestätigungsvermerk keine materielle Zensur, Die Wirtschaftsprüfer verweisen auf die Grenzen der Abschlußprüfung, in: FAZ, Nr. 197 vom 26. August 1966, S. 24).

sich streiten; wobei aber die Einteilung in unabhängige einerseits und behördliche Bilanzprüfer andererseits [694] doch zu einseitig ist und nicht den Kern der Auseinandersetzung trifft. Schwerer wiegen die Bedenken, die auch gegenüber den Rechnungsprüfungsämtern vorzubringen sind, daß nämlich die behördlichen Prüfer mehr auf die Kontrolle der formellen Ordnungs- als der Zweckmäßigkeit "geeicht" sind.

Die überörtlichen behördlichen Prüfungseinrichtungen bleiben davon nicht verschont. Als solche kommen zum Teil die für die überörtliche Rechnungsprüfung zuständigen Organe in Frage, beispielsweise in Baden-Württemberg die "Württembergische Prüfungsanstalt für Körperschaften" und in Bayern der "Bayerische Prüfungsverband öffentlicher Kassen". In Berlin und Rheinland-Pfalz sind die Rechnungshöfe als Bilanzprüfer vorgesehen. Sie können die Pflichtprüfungen durch öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vornehmen lassen. Diese Möglichkeit besitzen die in manchen Ländern anzutreffenden Gemeindeprüfungsämter nicht. Obwohl sie ebenfalls Bilanzprüfer im Sinne der 1. DVO 1933 sind, müssen für die Pflichtprüfungen öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer b e a u f t r a g t werden. [695] Die Wirtschaftsprüfer werden gewöhnlich nach den Vorschlägen der Gemeinden von den Leitern der Kommunalprüfungsämter b e s t i m m t . Das Vorschlagsrecht steht zumeist dem Werkausschuß zu. Einen Prüfungsauftrag dürfen nur die Wirtschaftsprüfer erhalten, die die erforderliche Eignung besitzen; neben der öffentlichen Bestallung gehört dazu eine besondere Sachkunde auf dem Gebiet der Prüfung von Wirtschaftsbetrieben der öffentlichen Hand. [696] Der Werkvertrag über die Prüfung wird seitens der Gemeindeprüfungsämter mit dem beauftragten Wirtschaftsprüfer geschlossen. Die Werkverträge lehnen sich an die "Allgemeinen Vertragsbedingungen" vom 25. März 1935 an, die den Prüfungsbeginn, den Prüfungsumfang, das Prüfungsverfahren, den Prüfungsbericht, die Schweigepflicht, die Abrechnung, den Erfüllungsort sowie den Gerichtsstand regeln. Die für Preußen entwickelten Bestimmungen wurden auch großenteils von außerpreußischen Ländern übernommen, so z.B. mit geringen Abweichungen vom Freistaat Bayern für seinen Prüfungsverband.

Für die Wahl von Wirtschaftsprüfern ist ausschlaggebend, daß man die gemeindlichen Betriebe von hochqualifizierten Fachleuten prüfen lassen möchte. Früher wie heute wollte bzw. will man die Erfahrungen jenes Berufsstandes aus den aktienrechtlichen Abschlußprüfungen den

---

694) Vgl. Horst Friedrich: a.a.O., S. 30.

Kommunalbetrieben nutzbar machen. [697] Es sollte und soll die Möglichkeit geschaffen werden, die aus der Prüfung der Privatunternehmungen gewonnenen Erkenntnisse für die gemeindlichen Regiebetriebe heranzuziehen. Bereits der Vergleich der privaten mit der öffentli-

---

695) Vgl. dazu im einzelnen Peter van Aubel: Die Organisation des Prüfungswesens der Gemeinden und Gemeindebetriebe, in: Die Betriebswirtschaft, ZfHWuHP, 1932, S. 300-302; Ihnen: Die Pflichtprüfung der Kommunalbetriebe in Preußen, Aufbau und Durchführung, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 9-10; Otto Mönckmeier: Das System der gemeindlichen Wirtschaftsprüfung, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 49-50; derselbe: Wirtschaftsprüfung und Gemeindebetriebe, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 265-266; Triebel: Gemeindeprüfungsamt und Wirtschaftsprüfer, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 266-267; W. Ackermann: Der Wirtschaftsprüfer und die DGO, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1936, S. 141-144; Fachausschuß des Instituts der Wirtschaftsprüfer: Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Rechnungsprüfungsamt gemäß §§ 100 und 102 DGO und Wirtschaftsprüfer, Gutachten Nr. 5 von 1936, Quelle: Der Wirtschaftstreuhänder, 1937, S. 76; Berger: Der Wirtschaftsprüfer bei der Pflichtprüfung gemeindlicher Wirtschaftsbetriebe in Preußen, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1939, S. 112-115.

An einschlägiger jüngerer Literatur sei hervorgehoben o.V.: Die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der Gebietskörperschaft Groß-Berlin, in: Der Wirtschaftsprüfer, 1950, S. 44-47; Hans Förster: Die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand in Berlin, in: Der Wirtschaftsprüfer, 1950, S. 362-366; Jakob Conrad: a.a.O., S. 111 ff.; L. Volkert: Das überörtliche kommunale Prüfungswesen in Bayern, in: Der Gemeindehaushalt, 1951, S. 66-68; Ferdinand Möller: Eigenbetrieb und Prüfungswesen, Dargestellt am Beispiel des Rechtszustandes in NRW, in: Der öffentliche Haushalt, 1957, S. 7-21; Joh. Heyenbruch: Eigenbetrieb und Prüfungswesen, in: Der öffentliche Haushalt, 1957, S. 193-199; Erwin Klein: Die Rechtsverhältnisse der Eigenbetriebe im Saarland, Besonderheiten des örtlichen und überörtlichen Prüfungswesens, in: Der Gemeindehaushalt, 1959, S. 128-132; Friedrich Beckensträter: Prüfung der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand, in: HWdB, 3. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4485-4494; Heinz Schauwecker: a.a.O., S. 58-60; Herbold: Bilanzprüfer der gemeindlichen Eigenbetriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1962, S. 224-226; Schwedhelm und Kotte: Die örtlichen und überörtlichen Prüfungen bei den Eigenbetrieben der Gemeinden in Niedersachsen, in: Der Gemeindehaushalt, 1962, S. 30-32; Anton Koch: Die Aufsichtsbehörde der Eigenbetriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1964, S. 1-2.
Am Rande sei noch verwiesen auf Helmut Kruschwitz: Pflichtprüfung bei Betrieben mit gehobener Kameralistik, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1952, S. 145-150.

696) In der BRD sind auf diesem Gebiet vor allem zwei Wirtschaftsprüfungsgesellschaften tätig: die Allgemeine Treuhandgesellschaft mbH, Hamburg, und die Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf (früher Wirtschaftsberatung Deutscher Städte, Versorgungs- und Verkehrsunternehmungen AG, Berlin, später Wirtschaftsberatung Deutscher Gemeinden AG, Berlin).

697) Vgl. K.B. Zee-Heraeus und H. Rasch: Die Revision der Regiebetriebe, Kommentar, Berlin 1933, S. 35.

chen Wirtschaftsgebarung, geschweige denn die Übertragung von Erfahrungen aus dem einen auf den anderen Bereich, ist freilich den behördlichen Bilanzprüfern nicht möglich. Für ihre Prüfungstätigkeit spricht andererseits die stärkere Berücksichtigung der gemein- und kommunalwirtschaftlichen Betriebsaufgabe. Ihr besonderes Interesse findet deshalb die Selbstkostenermittlung und Tarifgestaltung, die Wahl der Abschreibungsmethoden und das Verhältnis des tatsächlichen Jahresergebnisses gegenüber den Voranschlägen. Auch ist das Argument nicht von der Hand zu weisen, daß der einzelne öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer jährlich nur einige Gemeindebetriebe prüfen kann und ihm also normalerweise nur wenige für die verschiedenen Größen und Arten von Betrieben wirklich brauchbare Vergleichsmaßstäbe zur Verfügung stehen. Dagegen läßt sich aber einwenden, daß einzelne Wirtschaftsprüfer sich vielfach mit Berufskollegen zu sog. Bürogemeinschaften zusammenschließen oder gar innerhalb von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften tätig werden. [698] Im Falle dieser Institutionalisierungen wird eine Vielzahl von Prüfungen unter einem Dach vereint mit der Folge besserer Prüfungsplanung, Arbeitsteilung und Prüfungserfahrung. Auch können die Prüfer innerhalb ihrer Gemeinschaft oder Gesellschaft in mehrjährigen Abständen wechseln, um neue unvoreingenommene Kräfte heranzuführen. Beim Abwägen all dieser Überlegungen kommt man zwangsläufig auf die heute üblichen Prüfungsgewohnheiten: Mit der P f l i c h t p r ü f u n g werden Wirtschaftsprüfergemeinschaften oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften betraut und die behördlichen Bilanzprüfer führen N a c h p r ü f u n g e n auf der Grundlage öffentlich-wirtschaftlicher Verantwortung durch. Eine gewisse Doppelbelastung (auch finanzieller Art) läßt sich dabei allerdings nicht vermeiden, da der Prüfungsbericht bei der überörtlichen Prüfungseinrichtung überarbeitet und ausgewertet werden muß.

---

698) Gegen die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ist aber nach Hanns LINHARDT (Wegweiser für die Prüfung von Finanzierung und Sanierung, Wegweiser für die wirtschaftsprüfenden und wirtschaftsberatenden Berufe, hrsg. von Carl W. Meyer, Reihe B, 2. Band, Berlin 1964, S. 84) einzuwenden, "daß hier eine ungesunde Verquickung zwischen der nur an die natürliche Person geknüpften Berufsqualifikation des Wirtschaftsprüferberufes mit der juristischen Person der Kapitalgesellschaft (AG oder GmbH) zum Schaden des Berufsstandes erfolgt sei".

b) Der Prüfungsumfang

Die Prüfung der Eigenbetriebe bezieht sich auf die Buchführung und den Jahresabschluß und hat festzustellen, ob sie den gesetzlichen Vorschriften entsprechen und ob die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betriebs wesentliche Beanstandungen ergeben. Prüfungsgegenstand sind somit die Jahresbilanz und die Jahreserfolgsrechnung (bzw. die Erfolgsrechnungen, falls ein gemeinsamer Jahresabschluß in Frage kommt) sowie die zugrunde liegende Buchführung. Der Jahresbericht gehört hingegen nicht dazu. Dennoch hat auch der Bilanzprüfer - wie das vom Abschlußprüfer hinsichtlich des aktienrechtlichen Geschäftsberichts, insbesondere des Erläuterungsberichts, ausdrücklich gefordert wird - bei offensichtlichen Fehlern oder wenn die Darstellungen im Jahresbericht geeignet sind, das Bilanzbild zu verfälschen, in seinem Prüfungsbericht darauf hinzuweisen.

Die Prüfung auf E i n h a l t u n g d e r g e s e t z l i c h e n V o r s c h r i f t e n ist in erster Linie eine Ordnungsmäßigkeitsprüfung: Es ist zu kontrollieren, inwieweit die Rechnungslegung und der Jahresabschluß die "Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung" beachteten. Hierüber muß der Prüfer nach "pflichtgemäßem Ermessen" entscheiden. Die Pflichtprüfung ist also keine Veruntreuungsprüfung. Das Aufdecken von Verfehlungen zählt nicht zu ihren Aufgaben, soweit nicht solche Vorkommnisse mit den "berufsüblichen Verfahren der Abschlußprüfung" [699] bemerkt werden können. Dagegen ist die ordnungsmäßige Feststellung des Jahresabschlusses zu untersuchen. Hierfür ist dem Prüfer ein festgestellter Jahresabschluß vorzulegen. Nach allgemeiner Berufsauffassung kann jedoch mit den Prüfungsarbeiten vor der Feststellung (durch den Rat der Gemeinde) begonnen werden; [700] das heißt, es ist dem Prüfer gestattet, sich auf den

---

699) Hans Winckelmann: Prüfung kommunaler Betriebe, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 947.

700) Fachausschuß für kommunales Prüfungswesen des Instituts der Wirtschaftsprüfer: Kann bei Wirtschaftsbetrieben der öffentlichen Hand die Pflichtprüfung des Jahresabschlusses vor dessen Feststellung durchgeführt werden?, Stellungnahme Nr. 2 von 1952, Quelle: Die Wirtschaftsprüfung, 1952, S. 118.

Siehe ferner die Anordnung des Regierungspräsidenten des Regierungsbezirks Potsdam: Richtlinien für die Vorbereitung der Pflichtprüfung gemeindlicher Wirtschaftsbetriebe, 15. Mai 1936, Quelle: Der Wirtschaftstreuhänder, 1936, S. 356-357.

von der Werkleitung aufgestellten Jahresabschluß und auf die Stellungnahme des Werkausschusses zu stützen. Der Bestätigungsvermerk darf dann allerdings noch nicht erteilt werden. Was die ordnungsmäßige Führung der Bücher, die Aufbewahrungsfristen und überhaupt die allgemeinen Vorschriften der §§ 38 bis 44 HGB anbelangt, besteht kein Unterschied zur aktienrechtlichen Prüfung. [701] Der Bilanzprüfer hat aber bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung nach § 3 Abs. 3 der "Allgemeinen Vertragsbedingungen" auch "ein Urteil über die für den Betrieb unter Würdigung der örtlichen Verhältnisse zweckmäßigste Buchführungsform abzugeben". Zur formellen tritt damit die materielle Ordnungsmäßigkeitsprüfung hinzu. Das gilt auch bei der Prüfung der ordnungsmäßigen Anwendung der für die bilanzielle und erfolgsrechnerische Gliederung, Bewertung und Abgrenzung einschlägigen gesetzlichen Vorschriften. Hier folgen die Prüfungshandlungen im wesentlichen dem Verfahren bei der Abschlußprüfung nach dem Aktienrecht. Es ist noch hervorzuheben, daß sich die eigenbetriebliche Pflichtprüfung nicht auf die Einhaltung des Wirtschaftsplans erstreckt. Diese Überwachungsaufgaben nimmt stets das örtliche Rechnungsprüfungsamt wahr.

Die materielle Prüfung widmet sich mehr den sachlichen Zusammenhängen. Sie liefert damit die Grundlage für die F e s t s t e l l u n g d e r w i r t s c h a f t l i c h e n V e r h ä l t n i s s e . Diese Besonderheit der kommunalbetrieblichen Pflichtprüfung geht über den Rahmen der aktienrechtlichen Abschlußprüfung hinaus. [702] Was unter dieser Spezialprüfung zu verstehen ist, besagt § 3 Abs. 10 der "Allgemeinen Vertragsbedingungen". Soweit es sich um die Prüfung von Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken, Straßenbahnen, Kleinbahnen und Kraftverkehrsbetriebe handelt, bezieht sie sich darauf, ob der Betrieb "mit der gebotenen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geführt" wurde. (Wie schon weiter oben die Gesetzessprache bezüglich der Begriffe wirtschaftlich und zweckmäßig kritisiert worden ist, so gelten hier ähnliche Einwendungen: Sparsamkeit deckt sich weitgehend mit Wirtschaftlichkeit oder besser: sollte sich decken, weil nicht jede, sondern nur die sich gleichzeitig wirtschaft-

---

701) In diesem Zusammenhang sei auch auf einen noch immer aktuellen Aufsatz von Hans ADLER (Macht die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand eine Änderung der §§ 36 und 42 HGB erforderlich?, in: Der Wirtschaftsprüfer, 1932, S. 390-392) verwiesen, in dem bezweifelt wird, ob die Befreiung der öffentlichen Betriebe von der Eintragung ins Handelsregister und von den handelsrechtlichen Vorschriften über die "Rechnungsabschlüsse" berechtigt ist.

lich auswirkende Sparsamkeit sinnvoll ist; also weshalb die unklare Wiederholung?). Außerdem sind bei der Erläuterung des Jahresergebnisses die Preise festzuhalten und zu beurteilen, zu denen Lieferungen und Leistungen des Betriebs an andere Gemeindebetriebe und an die Gemeinde selbst, und umgekehrt deren Leistungen an den Betrieb abgerechnet sind. Das aber bedeutet, daß die Spezialprüfung nicht auch das Tarifsystem des verselbständigten Regiebetriebs im Hinblick auf seine fremden Abnehmer und Benutzer umfaßt. [703] Dagegen hat sich bei allen übrigen Eigenbetrieben die Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse auch auf die gesamte betriebliche Marktlage und auf die Wettbewerbsverhältnisse sowie auf die Angemessenheit der erwirtschafteten Gewinne zu erstrecken. Aus alledem wird ersichtlich, welche Aufgabe diese Prüfung besitzt: Sie soll die besonderen Existenzbedingungen des Gemeindebetriebs offenbaren und zeigen, ob er ihnen gerecht wird. Da eine privatwirtschaftliche Rentabilitätsziffer zumeist nicht vorhanden ist - falls doch, so sagt sie nicht viel über den öffentlichen Erfolg aus - hat man diese "Hilfskonstruktion" der Spezialprüfung gewählt, um ein einiger-

---

702) Vgl. dazu Otto Heilbrunn: Die Pflichtprüfung für die Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand, in: ZfB, 1933, insbes. S. 693; Friedrich Budde: Gemeindeforderungen an die Prüfung der Gemeindebetriebe durch Wirtschaftsprüfer, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, insbes. S. 13; Fritz Mlasowsky: Besonderheiten der Pflichtprüfung der Versorgungsbetriebe, ebenda, insbes. S. 81; R. Nolte: Bestätigungsvermerk und Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse bei Gemeindebetrieben, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1937, S. 98; Walter Winterhager: a.a.O., insbes, S. 16 ff.; W. Hesse: Schwierigkeiten und Mängel bei der Durchführung von Pflichtprüfungen kleiner und mittlerer Eigenbetriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1949, S. 151-152; Horst Friedrich: a.a.O., S. 96 ff.; Fachausschuß für kommunales Prüfungswesen des Instituts der Wirtschaftsprüfer: Die Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse im Bestätigungsvermerk bei Wirtschaftsbetrieben der öffentlichen Hand, Stellungnahme Nr. 1 von 1957, zugleich Stellungnahme Nr. 3 von 1957 des Bankenfachausschusses, Quelle: Die Wirtschaftsprüfung, 1957, S. 103; Werner Löblein: Das steuerlich angemessene Eigenkapital bei Betrieben gewerblicher Art von Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Der Betriebs-Berater, 1964, S. 470.

703) Fachausschuß für kommunales Prüfungswesen des Instituts der Wirtschaftsprüfer: Tarifbeurteilung bei Versorgungs- und Verkehrsbetrieben, Stellungnahme Nr. 3 von 1956, Quelle: Die Wirtschaftsprüfung, 1956, S. 211.

maßen treffsicheres Urteil über die Betriebsgebarung zu erhalten. 704)

c) Der Prüfungsbericht

Das Ergebnis der Prüfung wird im Prüfungsbericht niedergelegt. Er dient dazu, die Empfänger (Aufsichtsbehörde, Gemeindeverwaltung, Eigenbetrieb) über die von der Prüfung erfaßte betriebliche Situation zu unterrichten. Aus Gründen der übersichtlichen Darstellung wird er oftmals in einen knappen Hauptbericht und in einen Anhang geteilt, der umfangreiche Erläuterungen zu jedem Abschlußposten enthält. Die "Allgemeinen Vertragsbedingungen" schreiben in § 5 eine einheitliche Gliederung vor, die die Auswertung des Berichts erleichtern soll und der die Praxis heute im wesentlichen folgt. Die wichtigsten Gesichtspunkte der als Anlage abgedruckten Gliederung beziehen sich auf die Grundlagen und den Aufbau des Betriebs in rechtlicher, technischer und organisatorischer Hinsicht, ferner auf die Buchhaltungsorganisation und die angewandten Prüfungsmethoden; mehrere Abschnitte gelten den Erläuterungen zur Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung sowie der Darlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse. An die Zusammenfassung reiht sich das abschließende Prüfungsergebnis in Form des Bestätigungsvermerks.

3. Die Veröffentlichung des Jahresabschlusses

Der eigenbetriebliche Jahresabschluß, also die Jahresbilanz und die Jahreserfolgsrechnung, muß in Hessen und in Nordrhein-Westfalen mit dem Bestätigungsvermerk des Bilanzprüfers in der ortsüblichen Form veröffentlicht werden; in den anderen Ländern geschieht dies zumeist freiwillig. Beim Anlagenachweis und beim Jahresbericht wird gewöhnlich wegen des Umfangs auf ein Publizieren verzichtet. Obwohl diese Regelung gegenüber der früheren, die dem Bürgermeister die Entscheidung über die Veröffentlichung überließ (§ 21 Abs. 2 EigVO 1938), eine Verbesserung brachte, ist damit noch keine bestmögliche Gestaltung erreicht. Denn durch die bloße Publikation von Zahlenkolonnen dringen die Kommunalbetriebe

704) Ergänzend dazu sei noch bemerkt, daß bei gemeindlichen AGen eine Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse grundsätzlich nicht stattfindet, aber der Prüfungsauftrag nach Wunsch dahingehend ausgedehnt werden kann.

nicht in das Bewußtsein der Gemeindebürger ein. Das aber ist bei der Bedeutung dieser Betriebe unerläßlich. Im Rahmen der öffentlichen Rechenschaftslegung sollte deshalb eine allgemeinverständliche und ansprechende Form gesucht werden, die das gemeindebürgerliche Interesse für die Probleme der gemeindlichen Betriebe zum Nutzen aller weckt.

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

1. Bücher und Schriften

Aretz, Peter: Bilanzierung der gewerblichen Gemeindebetriebe, Aachen 1913.

Aubel, Peter van: Amtliche Vorschriften zur Pflichtprüfung in Gemeinden und Gemeindebetrieben, Fachschriften zur Gemeindeprüfung und Gemeindeberatung, hrsg. von der Wirtschaftsberatung Deutscher Gemeinden AG, 5. Aufl., Berlin 1938, 1. Aufl. 1933.

Avebury, Lord: On Municipal and National Trading, London 1906, deutsch: Staat und Stadt als Betriebsunternehmer, Berlin 1909.

Badenhoop, Reinhard K.J.: Die Qualität im kommunalen Stellenplan, Mitteilungen der KGSt (Sonderdruck), Köln 1964.

Barenthin, Wilhelm: Kaufmann und Bureaukrat im Staats- und Erwerbsleben, 2. Aufl., Berlin 1914, 1. Aufl. 1912.

Barocka, Egon: Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt a.M. 1958.

Baumstarck, Eduard: Kameralistische Encyklopädie, Heidelberg und Leipzig 1835.

Bechtel, Heinrich: Wirtschaftsstil des deutschen Spätmittelalters, München und Leipzig 1930.

Behmenburg, Friedrich Wilhelm: Die langfristige Investitionsplanung,der Gemeinden, Düsseldorf 1962.

Bente, Hermann: Organisierte Unwirtschaftlichkeit, Die ökonomische Gestalt verbeamteter Wirtschaft und ihre Wandlung im Zeitalter des gesamtwirtschaftlichen Kapitalismus, Jena 1929.

Bergmann, Kurt: Unternehmungsformen in der kommunalen Energieversorgung, Schriftenreihe des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität Köln, hrsg. von Theodor Wessels, 4. Band, München 1957.

Binder, Paul: Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Lasten der Betriebe des öffentlichen Nahverkehrs, Gutachten, Berlin 1964.

Brandt, Jürgen: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Jena 1929.

Brendle, Alfred und Dassel, Hubert: Die kaufmännische Buchführung in den wirtschaftlichen Einrichtungen der Gemeinden nebst Bilanzlehre und Bilanzbeurteilung, Lehrbücher für Verwaltungsschulen, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft der Verwaltungsschulen im Rheinisch-Westfälischen Industriegebiet, 19. Band, Mannheim und Berlin und Leipzig 1931.

Bücher, Karl: Die wirtschaftlichen Aufgaben der modernen Stadtgemeinde, Vortrag, Leipzig 1898.

Castan, Edgar: Typologie der Betriebe, Betriebswirtschaftliche Studienbücher, hrsg. von Hans Seischab, Sammlung Poeschel P 22, Stuttgart 1963.

Dassel, Hubert: Die Betriebswirtschaft der gemeindlichen wirtschaftlichen Unternehmen, Schriftenreihe "Die Gemeindeverwaltungs- und Sparkassenschule", 18. Band, München o.J., etwa 1939.

Dauner, Adolf: Kaufmann oder Kameralist in den werbenden Gemeindebetrieben, vorab der mittleren und kleineren Städte, München 1913.

Depenbrock, Johannes: Die Stellung der Kommunen in der Versorgungswirtschaft, Ein Beitrag zum Wirtschaftsverfassungsrecht, Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Universität Köln, hrsg. von Hans-Carl Nipperdey, 12. Band, München und Berlin 1961.

Diederich, Helmut: Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen, Eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. von Erich Welter, 12. Band, Heidelberg 1961.

Draheim, Georg: Die Genossenschaft als Unternehmungstyp, 2. Aufl, Göttingen 1955, 1. Aufl. 1952.

Dülfer, Eberhard: Die Aktiennunternehmung, Eine betriebswirtschaftlich-morphologische Betrachtung der Aktiengesellschaft und ihrer Ordnungsprobleme im Hinblick auf eine Reform des Aktienrechts, Göttingen 1962.

Duhmer, Wilhelm: Das öffentliche Vermögen in Deutschland und seine Bewirtschaftung, Göttingen 1952.

Duhmer, Wilhelm: Das öffentliche Vermögen, Ein Problem der organischen Finanz- und Steuerreform, Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Heft 35, Bonn o.J., 1955.

Dungern, Friedrich von: Die Finanzkontrolle im Staat und in den Gemeinden, Ein Beitrag zur nationalen Finanzwirtschaft, Berlin 1933.

Dungern, Friedrich von: Bürokraten oder schöpferische Beamte?, Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft, 3. Band, Göttingen 1960.

Egner, Erich: Der Haushalt, Eine Darstellung seiner volkswirtschaftlichen Gestalt, Berlin 1952.

Fleiner, Fritz: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928, 1. Aufl. 1911.

Forker, Hans-Joachim: Das Wirtschaftlichkeitsprinzip und das Rentabilitätsprinzip, ihre Eignung zur Systembildung, Die Unternehmung im Markt, hrsg. von Georg Bergler, Johannes Fettel, Hanns Linhardt und Eugen H. Sieber, 6. Band, Berlin 1960.

Forsthoff, Ernst: Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Vortrag, Köln-Marienburg 1958.

Forsthoff, Ernst: Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart und Berlin 1938, abgedruckt in Ernst Forsthoff: Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, res publica Beiträge zum öffentlichen Recht, hrsg. von Ernst Forsthoff, 1. Band, Stuttgart 1959.

Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band: Allgemeiner Teil, 8. Aufl., München und Berlin 1961, 1. Aufl. 1950.

Freiberger, Heinrich: Betrieb von Elektrizitätswerken, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1961.

Fricke, Werner: Zentralisierung und Dezentralisierung des öffentlichen Einkaufs, Grundfragen der Organisation des Beschaffungswesens, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. von Erich Welter, 13. Band, Heidelberg 1961.

Friedel, Robert: Die Gruppik, Eine kurze Einführung in die neue Rechnungsart der Betriebs- und Anstaltsverwaltungen der Gemeinden, Berlin-Mariendorf 1935.

Friedel, Robert: Kurzer Unterricht in der Gruppik, Berlin-Mariendorf 1937.

Friedel, Robert: Haushaltsrechnung und -plan in verbundener Form, Dargestellt am Beispiel der Gruppik, Gegenwartsfragen der Deutschen Gemeinde, hrsg. von Felix Boesler und Johannes Köhler, 2. Heft, Leipzig 1940.

Fuchs, Manfred und Zentgraf, Helmut: Erweiterte kameralistische Buchführung in den öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden, Göttingen 1959.

Gandenberger, Otto: Die Ausschreibung, Organisierte Konkurrenz um öffentliche Aufträge, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. von Erich Welter, 14. Band, Heidelberg 1961.

Gerber, Walter: Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form, Ein Beitrag zur sozialökonomischen Lehre von den Formen öffentlicher Unternehmungen u.bes.Berücks. der Schweiz, Züricher Volkswirtschaftliche Forschungen, hrsg. von Manuel Saitzew, Heft 13, Zürich 1928.

Gitermann, Marcus: Konzessionierter oder kommunaler Betrieb von monopolistischen Unternehmungen öffentlichen Charakters?, Zürcher Volkswirtschaftliche Studien, Neue Folge, hrsg. von H. Sieveking, 8. Heft, Zürich 1927.

Gomberg, Leon: Handelsbetriebslehre und Einzelwirtschaftslehre, Leipzig 1903.

Grebe, Paul (Bearb.): Duden, Etymologie, Herkunftswörterbuch der deutschen Sprache, Der Große Duden, 7. Band, Mannheim 1963.

Grimm, Robert: Die Wirtschaftlichkeit kommunaler Betriebe, Bonn und Leipzig 1925.

Grochla, Erwin: Betrieb und Wirtschaftsordnung, Das Problem der Wirtschaftsordnung aus betriebswirtschaftlicher Sicht, Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, hrsg. von Erich Kosiol und Andreas Paulsen, 3. Heft, Berlin 1954.

Grochla, Erwin: Betriebsverband und Verbandbetrieb, Wesen, Formen und Organisation der Verbände aus betriebswirtschaftlicher Sicht, Betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse, hrsg. von Erich Kosiol und Erwin Grochla, 8. Band, Berlin 1959.

Groener, J.L.: Das Wesen der kameralistischen Buchführung mit Gewinnausweis, Krefeld 1951.

Gutenberg, Erich: Betriebswirtschaftslehre als Wissenschaft, Kölner Universitätsreden, Nr. 18, 2. Aufl., Krefeld 1961, 1. Aufl. 1957.

Gutenberg, Erich: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Band: Die Produktion, 10. Aufl., Berlin und Heidelberg und New York 1965, 1. Aufl. 1951.

Gutowski, Armin: Konstruktions- und Entwicklungsaufträge. Ein Beitrag zur Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. von Erich Welter, 11. Band, Heidelberg 1960.

Guyot, Yves: La Gestion par l'Etat et les Municipalités, Paris 1913.

Haas, Robert: Die Rückstellungen bei Elektrizitätswerken und Straßenbahnen, Ein Lehrbuch aus der Praxis für Betriebsverwaltungen, Ingenieure, Kaufleute und Studierende, Berlin 1916.

Haller, Heinz: Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2. Aufl., Tübingen und Zürich 1961, 1. Aufl. 1957.

Hamm, Walter: Kollektiveigentum, Die Rolle öffentlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. von Erich Welter, 9. Band, Heidelberg 1961.

Hartfiel, Günter und Sedatis, Lutz und Claessens, Dieter: Beamte und Angestellte in der Verwaltungspyramide, hrsg. von Otto Stammer, Berlin 1964.

Hauschildt, Jürgen: Die Absatzpolitik der Energieversorgungsunternehmen im Spannungsfeld von Gewinnstreben und öffentlichen Leistungsansprüchen, Veröffentlichungen der Akademie für Wirtschaft und Politik Hamburg, hrsg. von Heinz-Dietrich Ortlieb, Tübingen 1964.

Haussmann, Frederick: Public Utilities und gemischtwirtschaftliche Unternehmungen in nationaler und internationaler Sicht, Bern 1955.

Hax, Karl: Die Substanzerhaltung der Betriebe, Köln und Opladen 1957.

Heidermann, Horst: Übersicht über die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen in der BRD, ihre Bedeutung in den einzelnen Wirtschaftszweigen, hrsg. von der Forschungsstätte für öffentliche Unternehmen, Köln 1957 (hektogr.).

Heidermann, Horst und Schieb, Brigitta: Das Problem des Kapitaldienstes für Kapital der öffentlichen Hand, Schriften der Forschungsstätte für öffentliche Unternehmen, hrsg. von Armin Spitaler und Gerhard Weisser, 2. Band, Göttingen 1959.

Heinig, Kurt: Das Budget, 1. Band: Die Budgetkontrolle, Tübingen 1949.

Heinrich, Walter: Wirtschaftspolitik, 2. Band, 2. Halbband: Gebietswirtschaftspolitik, Verbandswirtschaftspolitik, Betriebswirtschaftspolitik, Haushaltswirtschaftspolitik, Grundrisse der Sozialwissenschaften, hrsg. von Anton Tautscher, III. Band, Wien 1954.

Held, Georg: Theorie der Kameralrechnung, Beitrag zur zahlenmäßigen Erfassung bestimmter Beziehungen, zumal im Bereich der öffentlichen Hand, Wiesbaden 1951.

Helmert, Otto: Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Eine systematische Darstellung und Erläuterung des staatlichen und kommunalen Haushalts- und Kassenrechts, des Rechts der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, Berlin 1961.

Hettlage, Karl Maria und Loschelder, Wilhelm: Gemeindewirtschaftsrecht, 3. Teil: Kassen und Rechnungsrecht, Berlin und Eberswalde 1939.

Horak, Hans: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der BRD und ihre Probleme, Köln und Opladen 1964.

Hubacher, Rudolf: Die betriebswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmungsformen, Unternehmung und Betrieb, hrsg. von Alfred Walther, 48. Band, Bern 1954.

Huber, Ernst Rudolf: Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1. Band, 2. Aufl., Tübingen 1953, 1. Aufl. 1932.

Huber, Ernst Rudolf: Wegekosten und Kraftverkehr, Gießen o.J.

Illetschko, Leopold L.: Transport-Betriebswirtschaft, Wien 1957.

Jacob, Adolf-Friedrich: Betriebserhaltung kommunaler Eigenbetriebe, Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung, hrsg. von Erich Gutenberg, Wilhelm Hasenack, Karl Hax und Erich Schäfer, 20.Band, Köln und Opladen 1963.

Jäger von Weidenau: Unterricht zur Anweisung der Gefällserträgnisse für die Staatsrechnungszentrale, o.O. 1810.

Jaspers, Karl: Die geistige Situation der Zeit, Berlin 1931.

Jeserich, Kurt: Die Deutsche Gemeinde, Stuttgart und Berlin 1938.

Johns, Rudolf: Das Problem der öffentlichen Vermögensrechnung und seine Lösung, Kommunalwissenschaftliche Studien und Forschungen, 8. Heft, Würzburg 1943.

Johns, Rudolf: Kameralistik, Grundlagen einer erwerbswirtschaftlichen Rechnung im Kameralstil, Die Handelshochschule - Die Wirtschaftshochschule, hrsg. von R. Seyffert, Nr. 66, Wiesbaden 1951.

Jung, Johann Heinrich: Lehrbuch der Cameral-Wissenschaft oder Cameral-Praxis, Marburg 1790.

Jung, Johann Heinrich: Anleitung zur Cameral-Rechnungs-Wissenschaft nach einer neuen Methode des doppelten Buchhaltens, Leipzig 1786.

Kaun, Heinrich: Eigenbetriebsverordnung und Mustersatzung, Wirtschaftliche und rechtliche Grundfragen der Energiewirtschaft, Tagungsberichte des Energiewirtschaftlichen Instituts der Universität Köln, Heft 1, München 1949.

Klapdor, Karl: Die kameralistische Buchführung in ihrer einfachen und gehobenen Form, 3. Aufl., Düsseldorf 1914, 1. Aufl. 1910.

Klöti, Emil: Selbstverwaltung der Regiebetriebe, o.O. (Aarau) o.J. (1925), Standort: Stadtarchiv Zürich.

Knies, Karl: Telegraph als Verkehrsmittel, Tübingen 1857.

Köhler, Johannes: Die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden in Bayern, Veröffentlichung des Studieninstituts für angewandte Haushalt- und Steuerpolitik, München 1961.

König, René: Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, rowohlts deutsche enzyklopädie, hrsg. von Ernesto Grassi, 79. Band, Hamburg 1958.

Köttgen, Arnold: Gemeindliche Daseinsvorsorge und gewerbliche Unternehmerinitiative im Bereiche der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, hrsg. von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen, 34. Band, Göttingen 1961.

Kolms, Heinz: Finanzwissenschaft, 4. Band: Öffentlicher Kredit, öffentlicher Haushalt, Finanzausgleich, Berlin 1964.

Krüger, Herbert: Grundgesetz und Kartellgesetzgebung, Göttingen 1950.

Lehmann, Fritz: Rechtsformen und Wirtschaftstypen der privaten Unternehmung, Die private Unternehmung und ihre Betätigungsformen, Juristische und privatwirtschaftliche Abhandlungen, hrsg. von Heinrich Hoeniger und Ernst Walb, 7. Band, Mannheim und Berlin und Leipzig 1925.

Lehmann, Helmut: Wesen und Formen des Verbundbetriebes, Ein Beitrag zur betriebswirtschaftlichen Morphologie, Betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse, hrsg. von Erich Kosiol und Erwin Grochla, 24. Band, Berlin 1965.

Lehmann, Max Rudolf: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Allgemeine Theorie der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., Wiesbaden 1956, 1. Aufl. 1928.

Lehmann, Paul und Robert, Rudolf: Kameralistische und kaufmännische Rechnung und Rechnungslegung des Bundes, der Länder und Gemeinden u.Berücks. des Landes Berlin, Schriftenreihe der Berliner Verwaltungsschule, hrsg. von Otto Theuner, Heft 10, Berlin und Frankfurt a.M. 1961.

Leyden, Viktor von: Kommunale Wirtschaftsbetriebe und ihr Verhältnis zur öffentlichen und privaten Wirtschaft, Berlin 1933.

Liefmann, Robert: Die Unternehmungen und ihre Zusammenschlüsse, 1. Band: Die Unternehmungsformen mit Einschluß der Genossenschaften und der Sozialisierung, 4. Aufl., Stuttgart 1928, 1. Aufl. 1912.

Liefmann, Robert: Die Unternehmungen und ihre Zusammenschlüsse, 2. Band: Kartelle, Konzerne und Trusts, 8. Aufl., Stuttgart 1930, 1. Aufl. etwa 1905.

Linhardt, Hanns: Die Kontrolle im Bankbetrieb, Betriebswirtschaftliche Abhandlungen, hrsg. von Wilhelm Kalveram u.a., 2. Band, Stuttgart 1926.

Linhardt, Hanns: Grundlagen der Betriebsorganisation, Betriebswirtschaftliche Bibliothek, hrsg. von Wilhelm Hasenack, Reihe A/IV, Essen 1954.

Linhardt, Hanns: Wegweiser für die Prüfung von Finanzierung und Sanierung, Wegweiser für die wirtschaftsprüfenden und wirtschaftsberatenden Berufe, hrsg. von Carl W. Meyer, Reihe B, 2. Band, Berlin 1964.

Lohmann, Martin: Der Wirtschaftsplan des Betriebes und der Unternehmung, Die kaufmännische Budgetrechnung, Berlin und Leipzig und Wien 1928.

Lohmann, Martin: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., Tübingen 1964, 1. Aufl. 1949.

Loscheider, Wilhelm: Die Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern und die Verfassungen von Berlin, Hamburg und Bremen, Fachschriften zur Gemeindeprüfung und Gemeindeberatung, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, 2. Aufl., Stuttgart und Köln 1956; ferner Wilhelm Loscheider: Die Gemeindeordnungen in der BRD, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, 9. Band, 3. Aufl., Stuttgart und Berlin und Köln und Mainz 1965, 1. Aufl. 1953.

Loscheider, Wilhelm und Giere, Gustav: Gemeindehaushaltsrecht, Kommentar zu den GemHVOen der Länder, 2. Aufl., Stuttgart und Köln 1964, 1. Aufl. 1954.

Lotz, Walther: Studien über die Verbreitung und Organisation der öffentlichen Unternehmungen in der Gegenwart, Münchener Volkswirtschaftliche Studien, hrsg. von Walther Lotz, Jakob Strieder, Adolf Weber und Otto von Zwiedineck-Südenhorst, Heft 20, Jena 1933.

Ludwig, Wolfgang: Die Werkleitung, ihre Stellung auf Grund der GO und der EigVO des Landes NRW, Das Unternehmensrecht der kommunalen Wirtschaft, 2. Band, Köln-Marienburg 1958.

Marder, K.: Das Gemeindevermögen, Stuttgart und Berlin 1936.

Maretzky, Oskar: Wirtschaftsbetriebe der Gemeinden u.bes.Berücks. der Betriebe der Stadt Berlin, Berlin 1934.

Markus, Karl: Zeitgemäße Verwaltungsbuchführung, Die Grundsätze der Kameralbuchführung, Eberswalde und Berlin und Leipzig, o.J., 1930.

Markus, Karl: Verwaltungsbuchführung und Vermögensrechnung der Stadt Frankfurt a.M., 2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1942, 1. Aufl. 1940.

Markus, Karl: Verwaltungsbuchführung und Vermögensrechnung einer Großstadt, Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissenschaft an der Universität Frankfurt a.M., hrsg. von Friedrich Lehmann, 3. Band, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 1956, 1. Aufl. 1940.

Marx, Fritz Morstein: Einführung in die Bürokratie, Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum, Neuwied 1959.

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Band, 3. Aufl., München und Leipzig 1924, 1. Aufl. 1895.

Meier, Albert: Rationelle Führung und Leitung in der Unternehmung, Aufgabengliederung und Aufgabenverteilung in neuer Sicht, 1. Aufl., Stuttgart 1957.

Mellerowicz, Konrad: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 1. Band, 10. Aufl., Berlin 1958, 1. Aufl. 1926.

Merkel, Hans-Günter: Theorie der Kapitalmarktpolitik, Die Unternehmung im Markt, hrsg. von Georg Bergler, Johannes Fettel, Hanns Linhardt und Eugen H. Sieber, 1. Band, Berlin 1955.

Meywald, Walter: Die Buchführung der Stadtverwaltung und der städtischen Betriebe, o.O. Berlin, o.J. etwa 1926.

Mises, Ludwig von: Die Gemeinwirtschaft, 2. Aufl., Jena 1932, 1. Aufl. 1922.

Mises, Ludwig von: Bureaucracy, Yale University Press, New Haven 1946.

Möller, Adolf: Prüfungsmaßstäbe und Prüfungsverfahren bei Gemeindeprüfungen, Fachschriften zur Gemeindeprüfung und Gemeindeberatung, hrsg. von der Wirtschaftsberatung Deutscher Gemeinden AG, Berlin 1938.

Möller, Ferdinand: Der Werksausschuß, Eine betriebsverfassungsrechtliche Studie auf Grund der EigVO des Landes NRW, Köln-Marienburg 1957.

Möller, Ferdinand: Kommunale Wirtschaftsförderung, Stuttgart und Köln 1963.

Mroß, Max: Rahmenkontenplan der öffentlichen Verkehrsbetriebe, Hamburg-Stellingen 1949.

Mülhaupt, Ludwig: Der Bindungsgedanke in der Finanzierungslehre u.bes.Berücks. der holländischen Finanzierungsliteratur, Wiesbaden 1966.

Müller-Armack, Alfred: Genealogie der Wirtschaftsstile, Die geistesgeschichtlichen Ursprünge der Staats- und Wirtschaftsformen bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts, 3. Aufl., Stuttgart 1944, 1. Aufl. 1941.

Nicklisch, Heinrich: Die Betriebswirtschaft, 7. Aufl. der Wirtschaftlichen Betriebslehre, Stuttgart 1932, 1. Aufl. 1912.

Nordsieck, Fritz; Die EigVO 1938, Das Recht der öffentlichen Betriebe, hrsg. von Herbert Meyer, 1.Band, Stuttgart und Berlin

Nordsieck, Fritz: Die EigVO 1938, Das Recht der öffentlichen Betriebe, hrsg.von Herbert Meyer, 1.Band, Stuttgart u. Berlin 1939.

Nordsieck, Fritz: Rationalisierung der Betriebsorganisation, 2. Aufl. der Grundlagen der Organisationslehre, Stuttgart 1955, 1. Aufl. 1934.

Pagenkopf, Hans: Einführung in die Kommunalwissenschaft, Aschendorffs Juristische Handbücherei, hrsg. von Walter Erman, 63. Band, 2. Aufl.. Münster 1961. 1. Aufl. 1960.

Passow, Richard: Betrieb, Unternehmung, Konzern, Beiträge zur Lehre von den Unternehmungen, hrsg. von Richard Passow, Heft 11, Jena 1925.

Peters, Hans: Lehrbuch der Verwaltung, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1949.

Peucker, Herbert: Grundfragen neuzeitlicher Finanzkontrolle, Göttingen 1952.

Platz, Erich: Die Versorgungsbetriebe der Stadt Königsberg i. Pr., Eine wirtschaftshistorische Untersuchung u.bes.Berücks. der Entwicklung der Betriebsformen, Königsberg i.Pr. 1933.

Pöhlmann, Gerhard: Der Prozeß der Unternehmensführung, Die Unternehmung im Markt, hrsg. von Georg Bergler, Johannes Fettel, Otto Hintner, Hanns Linhardt und Eugen H. Sieber, 11. Band, Berlin 1964.

Popitz, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932.

Potthoff, Erich und Bolsenkötter, Heinz: Finanzierung kommunaler Versorgungsunternehmen, Reihe Finanzierung und Investierung des RKW, Berlin und Köln und Frankfurt a.M. 1965.

Prion, Willi: Die Lehre vom Wirtschaftsbetrieb (Allgemeine Betriebswirtschaftslehre), 1. Buch: Der Wirtschaftsbetrieb im Rahmen der Gesamtwirtschaft, Berlin 1935.

Puechberg, Johann Mathias: Einleitung zu einem verbesserten Kameral-Rechnungsfuße auf die Verwaltung einer Kameral-Herrschaft angewandt, Wien 1762.

Ried, Max: Organisation und Verwaltung öffentlicher Unternehmungen, Berlin und Wien und London 1914.

Rieger, Wilhelm: Einführung in die Privatwirtschaftslehre, 3. Aufl., Erlangen 1964, 1. Aufl. 1928.

Rieß, Alfons: Kommunale Wirtschaftspflege, Leipzig 1911.

Rinklin, Theo Hansjörg: Die vergleichsfähige und die konkursreife Unternehmung, Versuch einer Typologie notleidender Unternehmungen, Stuttgart 1960.

Ritschl, Hans: Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, Zur Erkenntnis der dualistischen Wirtschaftsordnung, Tübingen 1931.

Ritschl, Hans: Die Besteuerung der öffentlichen Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 7, Berlin 1960.

Röhricht, Kurt: Mittelfristige Bedarfsprognose in der Versorgungswirtschaft, dargestellt am Beispiel der kommunalen Stromversorgung, Fachschriften zur Gemeindeprüfung und Gemeindeberatung, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, Stuttgart und Köln 1966.

Rörig, Fritz: Die europäische Stadt im Mittelalter, Göttingen 1955.

Roggenberg, Helmut: Die Betriebskostenrechnung in der kommunalen Praxis, Ein Leitfaden für den öffentlichen Dienst, Stuttgart 1959.

Ruberg, Carl: Gemeinde-Wirtschaftsbetriebe, Das Gemeinderecht in NRW, hrsg. von Karl Kirsten, 3. Band, 2. Aufl., Siegburg 1962, 1. Aufl. 1955.

Ruchti, Hans: Die Abschreibung, Ihre grundsätzliche Bedeutung als Aufwands-, Ertrags- und Finanzierungsfaktor, Stuttgart 1953.

Saitzew, Manuel: Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen 1930.

Sandig, Curt: Die Führung des Betriebes - Betriebswirtschaftspolitik, Stuttgart 1953.

Sax, Emil: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 1. Band: Allgemeine Verkehrslehre, 2. Aufl., Berlin 1918, 1. Aufl. 1878.

Schäfer, Erich: Die Unternehmung, Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 5. Aufl., Köln und Opladen 1963, 1. Aufl. 1949.

Schaefer, Karl: Die Buchführung für Gasanstalten, München und Berlin 1906.

Schauwecker, Heinz und Münch, Paul: Gesetz über die Eigenbetriebe der Gemeinden in Baden-Württemberg (Eigenbetriebsgesetz), Stuttgart 1963.

Schiff, Emil: Unternehmertum oder Gemeindebetriebe, Leipzig 1910.

Schmalenbach, Eugen: Die Aufstellung von Finanzplänen, 3. Aufl., Leipzig 1939, 1. Aufl. 1931.

Schmalenbach, Eugen: Über Dienststellengliederung im Großbetriebe, Veröffentlichungen der Schmalenbach-Gesellschaft, 29. Band, Köln und Opladen 1959.

Schmaltz, Kurt: Formblätter für den Jahresabschluß der Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Eigenbetriebe, Verkehrs- und Wohnungsunternehmen, Banken und Sparkassen, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen, 2. Aufl. (neu bearb. von Curt Sandig und Karl-Heinz Forster), Stuttgart 1955, 1. Aufl. 1933.

Schmid, Carl: Gemeindewirtschaftsrecht, GemHVO, KuRVO, RücklVO, EigVO mit AusfAnw.en und anderen Bestimmungen, 7. Aufl., Stuttgart 1965, 1. Aufl. 1938/39.

Schmidt, Karl: Das Rentabilitätsproblem bei der städtischen Unternehmung, Tübinger Staatswissenschaftliche Abhandlungen, Neue Folge, hrsg. von Carl Johannes Fuchs, 10. Heft, Berlin und Stuttgart und Leipzig 1915.

Schnettler, Albert: Öffentliche Betriebe, Betriebswirtschaftliche Bibliothek, hrsg. von Wilhelm Hasenack, Reihe A/V, Essen 1956.

Schnettler, Albert: Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, Berlin 1964.

Seelig, Karl: Kameralistische Musterrechnung für gemeindliche Versorgungsbetriebe mit organischer Entwicklung der Bilanz und der Erfolgsrechnung, Karlsruhe 1937.

Seydel, Peter: Die kommunalen Zweckverbände, Göttingen 1955.

Seyffert, Rudolf: Über Begriff, Aufgaben und Entwicklung der Betriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., Stuttgart 1957, 5. Aufl., Stuttgart 1963, 1. Aufl. 1925.

Siedentopf, Heinrich: Grenzen und Bindungen der Kommunalwirtschaft, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden im System des Privatrechts und Verwaltungsrechts, Verwaltung und Wirtschaft, Schriftenreihe der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, hrsg. von Franz Günnicker, Friedrich Klein, Peter Heinz Seraphim und Hans J. Wolff, Heft 30, Stuttgart 1963.

Sigloch, Gerhard: Die Unternehmungen der öffentlichen Hand, Organisationsrecht und Steuerrecht, Wirtschaftsrechtliche Abhandlungen, hrsg. von Karl Geiler, 5. Heft, Mannheim und Berlin und Leipzig 1929.

Sogemeier, Martin: Die öffentliche Hand in der privaten Wirtschaft, Berlin o.J., 1926.

Sombart, Werner: Die drei Nationalökonomien, Geschichte und System der Lehre von der Wirtschaft, München und Leipzig 1930.

Sonderegger, Fritz: Das Prinzip der Erhaltung der Unternehmung als Grundproblem der modernen Betriebswirtschaftslehre, Unternehmung und Betrieb, hrsg. von Alfred Walther, 30. Band, Bern 1950.

Storz, K.: Betriebskameralistik, Kameralistische Vermögens- und Erfolgsrechnung für gemeindliche Wirtschaftsbetriebe, Stuttgart 1951.

Strickrodt, Georg: Die Stiftung als neue Unternehmungsform, 2. Aufl., Braunschweig 1951, 1. Aufl. 1948.

Strickrodt, Georg: Unternehmen unter frei gewählter Stiftungssatzung, Baden-Baden und Frankfurt a.M. 1956.

Surén, Friedrich-Karl und Loschelder, Wilhelm: Kommentar zur Deutschen Gemeindeordnung, 2. Band, Berlin 1940.

Surén, Friedrich-Karl: Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik, Ein systematisch vergleichender Gesamtkommentar, 2. Band: Gemeindewirtschaftsrecht, Köln und Berlin und München und Bonn 1960.

Tautscher, Anton: Die Öffentliche Wirtschaft, Berlin 1953.

Terhalle, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Eine Einführung in die Staatsfinanzwirtschaft, Berlin 1948.

Thieß, Erich: Das Rechnungswesen gemeindlicher Betriebe, Leipzig 1936.

Thoms, Walter: Kameralistische oder kaufmännische Buchführung? Ein Beitrag zum Rechnungswesen kommunaler Betriebe, Schriftenreihe der Gesellschaft für Organisation, 5. Band, Berlin 1936.

Tietz, Bruno: Bildung und Verwendung von Typen in der Betriebswirtschaftslehre, dargelegt am Beispiel der Typologie der Messen und Ausstellungen, Schriften zur Handelsforschung, hrsg. von Rudolf Seyffert, Edmund Sundhoff, Hans Buddeberg und Robert Nieschlag, Nr. 13, Köln und Opladen 1960.

Tretner, Carl Heinz: Langfristige Planung von Staatsausgaben, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Neue Folge, hrsg. von Günther Schmölders, Heft 32, Berlin 1965.

Vialon, Friedrich Karl: Öffentliche Finanzwirtschaft, Sammlung von Gesetzen, die die öffentliche Finanzwirtschaft in Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Körperschaften betreffen, nebst den wichtigsten Durchführungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen mit Einführung, Hinweisen und ausführlichem Sachverzeichnis, Berlin und Frankfurt a.M. 1956.

Vialon, Friedrich Karl: Haushaltsrecht, Systematische Einführung, Übersicht über das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Grundsätze des Gemeindehaushaltsrechts, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt a.M. 1959, 1. Aufl. 1953.

Vogt, Hans: Probleme der Versorgungswirtschaft, München 1950.

Walb, Ernst: Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe, Eine Grundlegung, Berlin und Wien 1926.

Walb, Ernst: Kameralwissenschaften und vergleichende Betriebswirtschaftslehre, Köln 1927.

Walb, Ernst: Finanzwirtschaftliche Bilanz, 3. Aufl., Wiesbaden 1966, 1. Aufl. 1943.

Waldschmidt, Walther: Kaufmännische Buchführung in staatlichen und städtischen Betrieben, nebst einem Anhange, enthaltend Auszüge aus den Haushaltsplänen des Preußischen Staates, der Städte Wiesbaden, Wien und Frankfurt a.M., Berlin 1908.

Walther, Alfred: Einführung in die Wirtschaftslehre der Unternehmung, 1. Band: Der Betrieb, Zürich 1947.

Webb, Sydney und Beatrice: Die genossenschaftliche Gemeinwirtschaft (The Cooperative Commonwealth), aus dem Englischen 'The Consumers' Cooperative Movement (Die Genossenschaftsbewegung der Konsumenten), London 1921 übersetzt und eingeleitet von August Müller, in: Soziale Organisation der Gegenwart, Forschungen und Beiträge, hrsg. von Ernst Grünfeld, 3. Band, Halberstadt 1924.

Weber, Heinrich: Betriebsführung in caritativen Anstalten, Berlin 1933.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie, Studienausgabe, hrsg. von Johannes Winckelmann, 1. Halbband, Köln und Berlin 1964.

Weddigen, Walter: Theorie des Ertrages, Jena 1927.

Weddigen, Walter: Allgemeine Finanzwissenschaft nebst einem Überblick über das Steuersystem der BRD, 4. Aufl., Berlin 1964, 1. Aufl. 1938.

Weddigen, Walter: Theoretische Volkswirtschaftslehre als System der Wirtschaftstheorie, 3. Aufl., Berlin 1964, 1. Aufl. 1948.

Weippert, Georg: Werner Sombarts Gestaltidee des Wirtschaftssystems, Göttingen 1953.

Weisser, Gerhard: Form und Wesen der Einzelwirtschaften, Theorie und Politik ihrer Stile, 1. Band, 2. Aufl., Göttingen 1949, 1. Aufl. 1947.

Weisser, Gerhard: Gemeinnützigkeit heute, Schriften des Seminars für Genossenschaftswesen an der Universität zu Köln, hrsg. von Gerhard Weisser, 8. Band, Göttingen 1964.

Welter, Erich: Der Staat als Kunde, Öffentliche Aufträge in der Wettbewerbsordnung, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. von Erich Welter, 10. Band, Heidelberg 1960.

Werner, Felix: Kameralistische oder kaufmännische Buchführung namentlich für staatliche oder städtische werbende Betriebe, Leipzig 1915.

Winckelmann, Hans: Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, Eine grundsätzliche Betrachtung, Berlin 1950.

Winckelmann, Hans: Gemeindliche Vermögensrechnung (mit Abschreibungstabellen zus.gestellt von Kurt Fichtner), Fachschriften zur Gemeindeprüfung und Gemeindeberatung, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, Stuttgart und Köln 1959.

Winkler, Ludwig: Die gemeindliche Gaswirtschaft, Die Praxis der gemeindlichen Wirtschaft und Verwaltung, hrsg. von Hanns Kerl und Weidemann, Heft 14, Leipzig und Stuttgart und Berlin 1938.

Wippermann, Otto: Die Zukunft kommunaler Betriebe, Berlin 1912.

Witte, Eberhard unter Mitwirkung von Jürgen Hauschildt: Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Betriebswirtschaftliche Studie zu einer Zielkonzeption der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 1966.

Witte, Eberhard: Die Liquiditätspolitik der Unternehmung, Veröffentlichungen der Akademie für Wirtschaft und Politik Hamburg, hrsg. von Heinz-Dietrich Ortlieb, Tübingen 1963.

Wittig, Hermann: Der Betriebsvergleich kommunaler Gaswerke, Berlin 1931.

Wölfel, J.: Die Revisionstechnik im kommunalen Prüfungswesen, Handbuch für die Prüfung der Gemeinden, Stuttgart 1955.

Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht I, 5. Aufl., München und Berlin 1963, 1. Aufl. 1956.

Wysocki, Klaus von: Kameralistisches Rechnungswesen, Betriebswirtschaftliche Studienbücher, hrsg. von Hans Seischab, Sammlung Poeschel P 38, Stuttgart 1965.

Zee-Heraeus, K.B. und Rasch, H.: Die Revision der Regiebetriebe, Kommentar, Berlin 1933.

Zeiß, Friedrich: Die öffentliche Unternehmung - eine neue Betriebsform der gemeindlichen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom Energiewirtschaftlichen Institut an der Universität Köln, o.O., o.J. (1951).

Zeiß, Friedrich: Die Entwicklung des Eigenbetriebsrechtes mit einer vergleichenden Darstellung der Gesetzgebung und der einschlägigen Entwürfe der Länder seit 1945, hrsg. vom Energiewirtschaftlichen Institut an der Universität Köln, Köln-Marienburg 1955.

Zeiß, Friedrich: Entwurf zu einem Gesetz über öffentliche Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 3, Berlin o.J., 1955.

Zeiß, Friedrich: Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe u.bes.Berücks. der NrWfEigVO, 2. Aufl., Stuttgart 1962, 1. Aufl. 1956.

Zeiß, Friedrich: Die Vermögensteuer der öffentlichen Unternehmen und Anstalten nach § 3a VStG, Stuttgart 1963.

Ziebill, Otto: Bürgerschaftliche Verwaltung, Stuttgart 1954.

Ziebill, Otto: Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, 7. Band, Stuttgart und Köln 1963.

Zuhorn, Karl und Hoppe, Werner: Gemeinde-Verfassung, Das Gemeinderecht in NRW, hrsg. von Karl Kirsten, 1. Band, 2. Aufl., Siegburg 1962, 1. Aufl. 1954.

Zwicky, J. Friedrich: Public Utilities, Jena o.J., 1937.

2. Beiträge in Sammelwerken

Abel, Wilhelm und Schlotter, Hans-Günther: Domänen, in: HWdS, 3. Band, Stuttgart und Tübingen und Göttingen 1961, S. 1-2.

Adler, Wilhelm: Die Kontrolle der öffentlichen Unternehmungen, in: Öffentliche Hand und Wirtschaftsgestaltung, Beiträge zur Erkenntnis der Problematik gegenwärtiger Wirtschaftsgestaltung, Festschrift für Kurt Wiedenfeld, hrsg. von Max Richard Behm, Leipzig 1931, S. 66-96.

Amonn, Alfred: Privatwirtschaftliche Einnahmen, in: HdF, 1. Band, 1. Aufl., Tübingen 1926, S. 334-364.

Aubel, Peter van: Eigenbetriebsrecht, in: HWdB, 1. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1956, Sp. 1546-1550.

Aubel, Peter van und Münch, Paul: Unternehmenskonzentration bei den Gemeinden, in: Die Konzentration in der Wirtschaft, hrsg. von Helmut Arndt, Schr.d.V.f.Soz.pol., Neue Folge, 20. Band, 1. Teil, Berlin 1960, S. 555-580.

Badenhoop, Reinhard K.J.: System der kommunalen Verwaltungsrationalisierung, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 555-610.

Basch, Emerich: Die Gemeindebetriebe in Ungarn, in: Schr.d.V.f. Soz.pol., 134 Band, 5. Teil, München und Leipzig 1912, S. 1-176.

Beckensträter, Friedrich: Prüfung der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand, in: HWdB, 3. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4485-4494.

Becker, Erich: Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: KommHdb., 1. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1956, S. 113-184.

Becker, Erich: Gemeinde, in: Staatslexikon, 3. Band, 6. Aufl., Freiburg 1959, Sp. 687-703.

Beckerath, Erwin von: Die Verkehrsmittel als Objekte der Gemeinwirtschaft, in: HdPol., 4. Band, 3. Aufl., Berlin und Leipzig 1921, S. 351-355.

Bleicher, Heinrich: Kommunale Finanzwirtschaftslehre, in: HdF, 2. Band, 1. Aufl., Tübingen 1927, S. 376-478.

Brecht, Arnold: Bürokratie, in: Staatslexikon, 2. Band, 6. Aufl., Freiburg 1958, Sp. 327-334.

Brügelmann, Hermann: Der Weg vom Regiebetrieb zum modernen Eigenbetrieb, in: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, hrsg. von Peter Heinz Seraphim, Bochum 1957, S. 17-28.

Budde, Friedrich: Gemeindeforderungen an die Prüfung der Gemeindebetriebe durch Wirtschaftsprüfer, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 9-17.

Bücher, Karl: Allmenden, in: HWdSt, 1. Band, 4. Aufl., Jena 1923, S. 242-251.

Domke, Erhard: Öffentliche Hand als Unternehmer, in: HWdB, 3. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4180-4190.

Duhmer, Wilhelm; Das aktive Gemeindevermögen im allgemeinen, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 75-95.

Ehrlich, L.: Verdingungswesen, in: HWdB, 5. Band, 1. Aufl., Stuttgart 1928, Sp. 567-590.

Elsas, Fritz: Die deutsche Gaswirtschaft, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 2. Teil, München und Leipzig 1931, S. 1-74.

Engländer, Oskar: Öffentliche Unternehmungen, in: HdF, 1. Band, 1. Aufl., Tübingen 1926, S. 365-395.

Fauser: Domänen, in: HWdSt, 3. Band, 4. Aufl., Jena 1926, S. 259-277.

Finter, Hans: Einheitliche Führung der Gemeindebetriebe, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 52-60.

Frank, Bruno und Moosmayer, Erhard: Koordinierung des Personen-Nahverkehrs, in: HdÖW, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 824-852.

Fuchs, Carl Johannes: Die Entwicklung und allgemeine Bedeutung der Gemeindebetriebe und ihr Verhältnis zu den Privatbetrieben, in: Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik in Wien 1909, Schr.d.V.f.Soc.pol., 132. Band, Leipzig 1910, S. 111-134.

Fuchs, Carl Johannes: Gemeindebetriebe, in: HWdK, 2. Band, Jena 1922, S. 241-252.

Giere, Gustav: Die allgemeine Verwaltung, in: KommHdb., 2. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1957, S. 7-43.

Giere, Gustav: Kommunales Schuldenwesen, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 186-227.

Gutenberg, Erich: Die Stellung der Unternehmensmorphologie in der Betriebswirtschaftslehre, in: Die Morphologie der einzelwirtschaftlichen Gebilde und ihre Bedeutung für die Einzelwirtschaftspolitik, Schriften des Seminars für Genossenschaftswesen an der Universität zu Köln, hrsg. von Gerhard Weisser, 1. Band, Göttingen 1957, S. 21-37.

Haaser, Franz: Bedeutung und Gestaltung von Auslese, Ausbildung und Fortbildung in der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft, in: Welche Erfahrungen der Betriebswirtschaft können Staat und Kommunen für die wirtschaftliche Gestaltung ihrer Verwaltung und ihrer Ausgaben übernehmen? Gemeinsame wirtschaftliche Grundregeln in privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung (Gutachten, erstattet im Auftrag des BFM), Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft, 2. Band, Göttingen 1958, S. 86-89.

Haltenhoff, Henricus: Werkspolitik als Mittel der Gemeindepolitik, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 17 - 22.

Hasenack, Wilhelm: Öffentliche Wirtschaftsbetriebe, öffentliche Unternehmungen, in: Dr. Gablers Wirtschafts-Lexikon, 2. Band, 6. Aufl., Wiesbaden 1965, Sp. 467-480.

Heimann, Eduard: Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 1. Teil, München und Leipzig 1932, S. 1-34.

Heiniger, E.: Tarifgestaltung und Kundendienst der städtischen Verkehrsunternehmungen, in: Die städtischen Verkehrsmittel, Gegenwartsfragen des städtischen Personenverkehrs, hrsg. vom Seminar für Verkehrspolitik (Walter Fischer), Schriftenreihe des Seminars für Fremdenverkehr und Verkehrspolitik an der Handels-Hochschule St. Gallen, Nr. 12, Zürich und St. Gallen 1953, S. 99-116.

Hettlage, Karl Maria: Verfassungsfragen öffentlicher Unternehmen, in: Festschrift für Walter Schmidt-Rimpler, hrsg. von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, Karlsruhe 1957, S. 279-302.

Hoffmann, Hans: Die Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 1. Teil, München und Leipzig 1932, S. 155-213.

Hurst, Karl: Gemeindeeinrichtungen, in: KommHdb., 2. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1957, S. 833-900.

Janda, Karl: Die Organisation der Wiener Verkehrsbetriebe, in: Betriebswirtschaft und öffentlicher Verkehr, hrsg. von Leopold L. Illetschko, Wien 1956, S.43-60.

Jansen, Leopold-Josef: Gemeindehaushaltsrecht, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 228-270.

Jessen, Jens: Die anglo-amerikanische öffentliche und quasi-öffentliche Unternehmung, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 3. Teil, München und Leipzig 1931, S. 181-240.

Jessen, Jens: Oeffentliche Betriebe und gemischtwirtschaftliche Betriebe, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 2. Band, 4. Aufl., Jena 1932, S. 1065-1081.

Johns, Rudolf: Die öffentliche Bilanz, in: Wirtschaftslenkung und Betriebswirtschaftslehre, Festschrift für Ernst Walb, Leipzig 1940, S. 165-182.

Johns, Rudolf: Gemeindewirtschaft, in: HWdB, 2. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 2148-2158.

Johns, Rudolf: Kameralistik, in: HWdB, 2. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 2936-2953.

Johns, Rudolf: Betriebe, öffentliche, in: HWdS, 2. Band, Stuttgart und Tübingen und Göttingen 1959, S. 48-59.

Joß, F.: Kostenstruktur von Straßenbahn, Trolleybus und Autobus, in: Die städtischen Verkehrsmittel, Gegenwartsfragen des städtischen Personenverkehrs, hrsg. vom Seminar für Verkehrspolitik (Walter Fischer), Schriftenreihe des Seminars für Fremdenverkehr und Verkehrspolitik an der Handels-Hochschule St. Gallen, Nr. 12, Zürich und St. Gallen 1953, S. 117-134.

Keller, Theo: Die Eigenwirtschaft öffentlicher Gemeinwesen, in: HdF, 2. Band, 2. Aufl., Tübingen 1956, S. 161-202.

Koch, Harald (Hrsg.): Die Sozialgemeinschaften, Entwurf des hessischen Sozialisierungsgesetzes mit Begründung und einführenden Beiträgen der Mitarbeiter des hessischen Wirtschaftsministeriums, Hamburg 1948.

Koch, Helmut: Planung, in: HWdB, 3. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4340-4352.

Kühne, Karl: Sinn und Verantwortung der öffentlichen Kontrolle, in: HdÖW, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 20-60.

Kunz, Walter: Die Leitung einer gemeindlichen Unternehmung, in: Die Führung des Betriebes, Festschrift für Wilhelm Kalveram, hrsg. von Karl Theisinger, Berlin und Wien 1942, S. 72-79.

Lindemann, Hugo: Kommunalisierung und Entkommunalisierung, in: Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte, hrsg. von Paul Mitzlaff und Erwin Stein, Berlin 1925, S. 899-918.

Linhardt, Hanns: Kapitalwirtschaft und Kapitalrechnung, in: Die Unternehmung im Markt, Festschrift für Wilhelm Rieger, hrsg. von Johannes Fettel und Hanns Linhardt, Stuttgart und Köln 1953, S. 39-65.

Linhardt, Hanns: Weder Begriffsrigorismus noch Begriffsanarchismus in der Objektbestimmung!, in: Der Betrieb in der Unternehmung, Festschrift für Wilhelm Rieger, hrsg. von Johannes Fettel und Hanns Linhardt, Stuttgart 1963, S. 27-67.

Lohmann, Martin: Die Morphologie der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 1. Teil, München und Leipzig 1932, S. 81-153.

Lohmann, Martin: Kapitalbildung und Kapitalverwendung in der Unternehmung, in: Kapitalbildung und Kapitalverwendung, Schr.d.V.f.Soz.pol., Neue Folge, 5. Band, Berlin 1953, S. 169-185.

Mahlberg, Walter: Der Betriebsbegriff und das System der Betriebswirtschaftslehre, in: Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, hrsg. von Walter Mahlberg, Eugen Schmalenbach, Fritz Schmidt und Ernst Walb, 2. Band (Sammelband): Die Betriebsverwaltung, Leipzig 1927, S. 1-67.

Mellerowicz, Konrad: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe der Forschungsstelle für Staats- und Kommunalwirtschaft, Neue Folge, hrsg. von Friedrich von Dungern, Berlin 1953, S. 125-148.

Mlasowsky, Fritz: Besonderheiten der Pflichtprüfung der Versorgungsbetriebe, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 80-107.

Mülhaupt, Ludwig: Neuere Entwicklungen auf dem Gebiet des Gemeinderechnungswesens in Westdeutschland, in: Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für Rudolf Johns, hrsg. von Ludwig Mülhaupt und Karl Oettle, Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft, 4. Band, Göttingen 1965, S. 15-49.

Mülhaupt, Ludwig: Die öffentliche Vermögensrechnung, in: Die große Finanzreform, Gutachten, Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Heft 80, Bonn 1966, S. 105-136.

Musgrave, Richard Abel: Theorie der öffentlichen Schuld, in: HdF, 3. Band, 2. Aufl., Tübingen 1958, S. 68-137.

Napp-Zinn, A.F.: Verkehrspolitik, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 3. Band, 4. Aufl., Jena 1933, S.688-692.

Napp-Zinn, A.F.: Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung auf die Verkehrsträger, in: HdÖW, 1. Band, Stuttgart 1960, S.207-227.

Natzmer, Helmut von: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der BRD, in: Gemeinwirtschaft in Westeuropa, hrsg. von Wilhelm Weber, Göttingen 1962, S. 379-498.

Nicklaus, Hermann: Prüfung des Hebedienstes und der zugehörigen Gebiete, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 172-186.

Nicklisch, Hellmut: Kommunale Betriebe, in: HWdB, 2. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 3203-3208.

Nipperdey, Hans-Carl: Wirtschaftsrecht, in: HdW, 2. Band, Köln und Opladen 1959, S. 1543-1687.

Nöll von der Nahmer, Robert: Haushalt, öffentlicher, in: HWdB, 2. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1958, S. 2646-2652.

Oettle, Karl: Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, in: Die Finanzreform und die Gemeinden, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, 14. Band, Stuttgart und Köln 1966, S.121-147.

Osterkamp, Karl: Methodik der öffentlichen Wirtschaft, in: HdÖW, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 76-99.

Plochg, Marcell: Kommunale Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, in: Staatslexikon, 4. Band, 6. Aufl., Freiburg 1959, Sp. 1163-1169.

Rentrop, Siegfried: Die Aufstellung eines kaufmännischen Jahresabschlusses bei kameralistischer Buchführung, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 186-200.

Richter, Artur: Die Betriebssatzung, das Organisationsstatut der Eigenbetriebe, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 41-52.

Ritschl, Hans: Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Soz.pol., 176. Band, 1. Teil, München und Leipzig 1932, S. 35-80.

Ritschl, Hans: Unternehmungen, öffentliche, in: HWdS, 10. Band, Stuttgart und Tübingen und Göttingen 1959, S. 506-518.

Ritschl, Hans: Finanzwissenschaftliche Probleme der Verkehrswirtschaft, in: HdÖW, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 228-248.

Ritschl, Hans: Typen öffentlicher Unternehmen in Deutschland (Diskussionsbeitrag), in: Öffentliche Wirtschaft in Europa, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 8, Berlin 1962, S. 112-114.

Rößle, Karl: Submissionswesen, in: HWdSt, 7. Band, 4. Aufl., Jena 1926, S. 1158-1167.

Schumacher, Karl Siegfried: Moderne Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Vorbereitung von Investitionsentscheidungen, in: Aktuelle Fragen der Wirtschaftlichkeit aus Kommunalwirtschaft und -verwaltung, Gedenkschrift für Peter van Aubel, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, Stuttgart und Köln 1964, S. 43 ff.

Schwietert, Aloys und Maack, Heinrich: Öffentliche Unternehmungen, in: Staatslexikon, 5. Band, 6. Aufl., Freiburg 1960, Sp. 1219-1226.

Spiethoff, Arthur: Die allgemeine Volkswirtschaftslehre als geschichtliche Theorie, Die Wirtschaftsstile, in: Festgabe für Werner Sombart, hrsg. von Arthur Spiethoff, München 1933 (Sonderdruck).

Spitaler, Armin: Die rechtswissenschaftliche und die morphologische Betrachtung der Unternehmen in ihrem Verhältnis zueinander, in: Die Morphologie der einzelwirtschaftlichen Gebilde und ihre Bedeutung für die Einzelwirtschaftspolitik, Schriften des Seminars für Genossenschaftswesen an der Universität zu Köln, hrsg. von Gerhard Weisser, 1. Band, Göttingen 1957, S. 39-48.

Stollenwerk, Alexander: Kommunaler Waldbesitz, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 130-155.

Tautscher, Anton: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, in: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien 1961, abgedruckt in Anton Tautscher: Die Wirtschaft als Schicksal und Aufgabe, Gesammelte Aufsätze, Berlin 1965, S. 190-216.

Vormbaum, Herbert: Submission, in: HWdB, 3. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 5304-5310.

Weisser, Gerhard: Gegenstand und Hauptprobleme der Morphologie der einzelwirtschaftlichen Gebilde u.bes.Berücks. der öffentlichen und freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Die Morphologie der einzelwirtschaftlichen Gebilde und ihre Bedeutung für die Einzelwirtschaftspolitik, Schriften des Seminars für Genossenschaftswesen an der Universität zu Köln, hrsg. von Gerhard Weisser, 1. Band, Göttingen 1957, S. 5-20.

Weisser, Gerhard: Morphologie der Betriebe, in: HWdB, 3. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4036-4044.

Weisser, Gerhard: Unternehmensmorphologie (Betriebsmorphologie), in: Dr. Gablers Wirtschafts-Lexikon, 2. Band, 6. Aufl., Wiesbaden 1965, Sp. 1512-1513.

Weippert, Georg: Zum Begriff des Wirtschaftsstils, in: Schmollers Jahrbuch, 1943, S. 417-478.

Wessels, Theodor: Versorgungswirtschaft, in: HWdB, 4. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1962, Sp. 5949-5962.

Wiedenfeld, Kurt: Die Wirtschaft der öffentlichen Hand, in: Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, hrsg. von Walter Mahlberg, Eugen Schmalenbach, Fritz Schmidt und Ernst Walb, 2. Band (Sammelband): Die Betriebsverwaltung, Leipzig 1927, S. 126-170.

Winckelmann, Hans: Buchführungsvorschriften für Gemeinde und Staat, in: HWdB, 1. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1956, Sp. 1262-1271.

Winckelmann, Hans: Die wirtschaftliche Ausrichtung von öffentlichen Einrichtungen und Anstalten, in: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, hrsg. von Peter Heinz Seraphim, Bochum 1957, S. 29-41.

Winckelmann, Hans: Gemeinnützige Betriebe, in: HWdB, 2. Band, 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 2160-2163.

Winckelmann, Hans: Prüfung kommunaler Betriebe, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 939-958.

Winkler, Ludwig: Der Kaufmann in der Versorgungswirtschaft, in: Der Wirtschaftsprüfer, Schriften aus dem Bereiche des deutschen Wirtschaftsprüfungswesens, hrsg. von Otto Mönckmeier, 7. Heft: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe, zus.gestellt von Peter van Aubel, Berlin 1936, S. 60-79.

Wolff, Adolf: Aufgaben und Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung im Gebiete der Elektrizitätswirtschaft, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f. Soz.pol., 176. Band, 2. Teil, München und Leipzig 1931, S. 75-139.

Zahnd, R.: Grundfragen der öffentlichen Unternehmung, in: Aktuelle Fragen der Unternehmung, Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre, Gedenkschrift für Alfred Walther, hrsg. von Hans Ulrich und Fritz Trechsel, Bern 1957, S. 195-211.

Zeiß, Friedrich: Formen kommunaler Wirtschaftsbetätigung, in: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. vom Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1954, S. 88-102.

Zeiß, Friedrich: Kommunales Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, in: KommHdb., 3. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1959, S. 611-654.

Zeitel, Gerhard: Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, in: Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für Rudolf Johns, hrsg. von Ludwig Mülhaupt und Karl Oettle, Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft, 4. Band, Göttingen 1965, S. 61-89.

Zimmermann, Waldemar: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung im Gebiete der Wohnungswirtschaft, in: Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, hrsg. von Julius Landmann, Schr.d.V.f.Sozialp., 176. Band, 2. Teil, München und Leipzig 1931, S. 477-552.

Zuhorn, Karl: Kulturpflege, in: KommHdb., 2. Band, Berlin und Göttingen und Heidelberg 1957, S. 165-230.

o.V.: Versicherungsanstalten, öffentlich-rechtliche, in: Dr. Gablers Wirtschafts-Lexikon, 2. Band, 6. Aufl., Wiesbaden 1965, Sp. 1682-1683.

3. Aufsätze in Zeitschriften und Zeitungen (Periodika)

Acker, Heinrich: Wirtschaftlichkeitsmessung in Betrieben der Gemeinwirtschaft, in: Der Wirtschaftsprüfer, 1950, S. 6-8.

Ackermann, W.: Der Wirtschaftsprüfer und die DGO, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1936, S. 141-144.

Adler, Hans: Macht die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand eine Änderung der §§ 36 und 42 HGB erforderlich?, in: Der Wirtschaftsprüfer, 1932, S. 390-392.

Ameely, Ludwig: Zur Frage der Anwendung kaufmännischer oder kameralistischer Buchhaltung in den öffentlichen Betrieben und Verwaltungen u.bes.Berücks. der neuzeitlichen Buchungstechniken, in: ZfhF, 1933, S. 16-37 und 81-96.

Antze: Die Abwasserbeseitigung als hygienische Aufgabe der Kommunalwirtschaft, in: Kommunalwirtschaft, 1954, S. 333-337.

Aubel, Peter van: Die Organisation des Prüfungswesens der Gemeinden und Gemeindebetriebe, in: Die Betriebswirtschaft, ZfHWuHP, 1932, S. 300-302.

Aubel, Peter van: Gemeindliche Eigenbetriebe mit fester Kapitalausstattung, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1936, S. 36 ff.

Ballensiefen, H.: Meinungspflege und Vertrauenswerbung öffentlicher Unternehmen, Brauchen kommunale Betriebe Kontaktpflege?, in: Kommunalwirtschaft, 1958, S. 69-71.

Ballerstedt, Kurt: Zur Frage der Rechtsform gemeindlicher Wirtschaftsunternehmen, in: Die öffentliche Verwaltung, 1951, S. 449-453.

Barocka, Egon: Zur Frage der organisatorischen Zusammenfassung von Wasserversorgung und Abwasserwesen in den Gemeinden, in: Der Städtetag, 1955, S. 325-327.

Barocka, Egon: Träger und Organisationsformen in der Wasserversorgungswirtschaft u.bes.Berücks. der überörtlichen Organisationsformen, in: Kommunalwirtschaft, 1955, S. 466-477.

Barocka, Egon: Städte und kommunale Wirtschaftsunternehmen am Kapitalmarkt, in: Kommunalwirtschaft, 1959, S. 195-201.

Barocka, Egon: Betriebswirtschaftliche Grundsätze bei der Festsetzung von Entgelten für öffentliche Abwasseranlagen, in: Der Gemeindehaushalt, 1960, S. 265-270 und 1961, S. 1-7.

Baron: Das Eigenkapital der gemeindlichen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1960, S. 60-61.

Barzel, Meinhard: Stiftungsunternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 3. Band, 1957, S. 54-62.

Beck, Karl: Beamte sind ein Handicap für die Zukunft, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft, Nr. 60 vom Mai 1959, S. 5.

Beck, Karl: Gemeinden und Fernheizung, in: Der Städtetag, 1965, S. 33-37.

Becker, Franz: Sollen Gemeinden landwirtschaftliche Eigenbetriebe unterhalten?, in: Die demokratische Gemeinde, 1958, S. 173-175.

Becker, Hans-Joachim: Zulassungsbeschränkungen im Kreditgewerbe, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956, S. 422-426.

Berger: Der Wirtschaftsprüfer bei der Pflichtprüfung gemeindlicher Wirtschaftsbetriebe in Preußen, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1939, S. 112-115.

Berger: In welchem Verhältnis steht nach der EigVO 1938 die Werkleitung zum Bürgermeister?, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1939, S. 226-228.

Berkenhoff, Georg: Stirbt der Gasmann aus?, in: Der Städtetag, 1959, S. 633-634.

Blaum, Kurt: Der kommunale Eigenbetrieb, in: Reichsverwaltungsblatt, 1939, S. 113-119.

Blaum, Kurt: Öffentliche Verwaltung und wirtschaftliche Unternehmen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1958, S. 666-670.

Bloßfeldt, Martin: Finanzielle und organisatorische Fragen der Abfallstoffbeseitigung, in: Kommunalwirtschaft, 1963, S. 41-44.

Bösl, Rudolf: Besitzt die Betriebskameralistik überhaupt eine praktische Daseinsberechtigung?, in: BFuP, 1950, S. 362-366.

Bösl, Rudolf: Bilanzentwicklung aus der Kameralrechnung, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1962, S. 365-374.

Boss, Joachim: Die kaufmännische Abrechnung bei der Berliner Straßenreinigung, in: Der Städtetag, 1959, S. 638-640.

Brauer, Max: Die heutige Lage der öffentlichen Wirtschaft, in: Der Städtetag, 1951, S. 254-261.

Braun, Alfred: Die rechtlichen, organisatorischen, finanziellen und steuerlichen Unterschiede zwischen Eigenbetrieben und Eigengesellschaften, in: Versorgungswirtschaft, 1955, S. 281 ff.

Bremme, Hans: Mitbestimmungsrecht in kommunalen Betrieben, in: Der Städtetag, 1950, S. 230-231.

Brockmeier, H.: Der Halbjahresbericht in Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 1958, S. 184-187.

Brügelmann, Hermann: Nachtigall und Eule - schematisch dargestellt, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft, Nr. 39 vom April 1959, S. 5.

Brügelmann, Hermann: Aufsichtsräte ohne Tantiemen, Besonderheiten der Nürnberger Umgründung, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft, Nr. 60 vom Mai 1959, S. 1.

Brügelmann, Hermann: Die Eigenbetriebsverfassung, Was sie leisten kann und was sie nicht leisten kann, in: Der Städtetag, 1960, S. 6-9.

Brüggemann, Erich: Kundendienst eines städtischen Energieversorgungs-Unternehmens, in: Kommunalwirtschaft, 1959, S. 524-527.

Brüggemann, Erich: Die Elektro- und Gasgemeinschaft - ein Bindeglied zwischen Stadtwerken und Installateuren, in: Kommunalwirtschaft, 1961, S. 184-186.

Buddeberg, Hans: Anwendung der typologischen Methode in der Betriebswirtschaftslehre, in: Mitteilungen des Instituts für Handelsforschung an der Universität zu Köln, Nr. 20 vom 15. Dezember 1954, S. 345-351.

Buhrow, Kurt: Das Schuldenproblem der Gemeinden, in: Der Städtetag, 1955, S. 99-100.

Bukow, Wilhelm: Fiskalwirtschaft - Position und Aufgabe, in: Der Volkswirt, Nr. 21 vom 22. Mai 1964, S. 977-980.

Corves, E.: Rechtsformen kommunaler Krankenhäuser, in: Das Krankenhaus, 1953, S. 179 ff.

Dörfelt, Claus: Gibt es eine öffentliche Wohnungswirtschaft?, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1962, S. 118 ff.

Dregger, A.: Die Sonderstellung des Rechnungsprüfungsamtes in der Gemeindeverwaltung, in: Der Städtetag, 1957, S. 109-110.

Drost, L.: Normalplan und Finanzplan u.bes.Berücks. von NRW, in: Der Gemeindehaushalt, 1955, S. 161-165.

Duden, Konrad: Gutachten zur Verwendbarkeit der Stiftungsform für vergesellschaftete Betriebe, in: Der Betriebs-Berater, 1947, S. 142-144.

Düvel, Carl: Rechtfertigung und Grenzen kommunaler Schuldaufnahme, in: Der langfristige Kredit, 1957, S. 375-378.

Eckart, Jörg: Eskalation der Versorgung, in: Die Zeit, Nr. 44 vom 28. Oktober 1966, S. 34.

Eckart, Jörg: In der Sackgasse, Angestellte im öffentlichen Dienst fordern Bewährungsaufstieg, in: Die Zeit, Nr. 46 vom 12. November 1966, S. 40.

Ehrensberger, Otto: Verfassungsrechtliche Fragen im Grenzgebiet zwischen kommunaler Selbstverwaltung und freier wirtschaft, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956, S. 129-134.

Eichelberger, Alfred: Kontenrahmen und Gliederungsschema für Versorgungsunternehmen, in: Die wirtschaftsprüfung, 1950, S. 203-204.

Eichhorn, Peter: Zum Begriff der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung, in: BFuP, 1966, S. 609-619.

Eimermann, Josef: Die Aufgaben des städtischen Rechnungsprüfungsamtes, Ein Beitrag zur Abgrenzung seiner Zuständigkeit, in: Der Gemeindehaushalt, 1956, S. 7-9.

Eisfeld, Curt: Zur Lehre von der Gestaltung der Unternehmung, in: ZfhF, 1951, S. 289-320 und 337-353.

Elsholz, Konrad: Verwaltung - Der Zukunft nicht angepaßt, in: Der Volkswirt, Nr. 51/52 vom 23. Dezember 1966, Beilage Interessenkonflikte zwischen Stabilität und wachstum, S. 46-50.

Emrich, Willi: Der Stellenplan, in: Der Gemeindehaushalt, 1957, S. 201-204.

Emrich, Willi: Die Stellung der Rechnungsprüfungsämter in den Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 1958, S. 181-184.

Erhard, Heinrich: Zentralisation oder Dezentralisation der Kraftfahrzeughaltung einer Stadtverwaltung?, in: Der Städtetag, 1956, S. 85-86.

Eynern, Gert von: Die öffentliche Bindung privater Unternehmungen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1957, S. 6-8.

Eynern, Gert von: Das öffentlich gebundene Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 4. Band, 1958, S. 1-59.

Faehndrich, Henner: Grundprobleme einer Unternehmungstypologie, in: BFuP, 1961, S. 295-301.

Fischer, Curt Ed.: Das Problem der Rechtsformen für öffentliche Unternehmen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1958, S. 2-7.

Fischer, Otto: Zwei Tariferhöhungen auf einen Schlag, in: SZ, Nr. 30 vom 4. Februar 1965, S. 13.

Fischer, Otto: Und der Bürger soll alles bezahlen...., Dr. Vogel begründet geplante Tariferhöhungen bei Wasser, Gas und Trambahn, Viel zu hohes Defizit, in: SZ, Nr. 31 vom 5. Februar 1965, S. 15f.

Fischerhof, Hans: "Daseinsvorsorge" und wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1960, S. 41-46.

Fluch, K.: Umformung der Ergebnisse einer kameralistischen Buchführung in eine Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1938, S. 135-139.

Förster, Hans: Die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand in Berlin, in: Der Wirtschaftsprüfer, 1950, S. 362-366.

Fröhler, Ludwig: Landesgesetzliche Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand?, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1956, S. 135-140.

Fuchs, Manfred: Die erweiterte kameralistische Buchführung in den öffentlichen Einrichtungen, in: Der öffentliche Haushalt, 1957, S. 55-61.

Geyer: Kostenstellenrechnung in kommunalen Versorgungsbetrieben, in: Kommunalwirtschaft, 1959, S. 184-188.

Giere, Gustav: Selbstfinanzierung und Finanzierung durch den Eigner, in: Grundfragen des Kapitalbedarfs der kommunalen Wirtschaft, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom VKU, Heft 11, Köln-Marienburg 1953, S. 32-36.

Giere, Gustav: Versorgungsbetriebe und Schuldengrenze der Gemeinden, in: Kommunalpolitische Blätter, 1954, S. 592-

Giere, Gustav: Kommunale Investitionsplanung, in: Der Städtetag, 1962, S. 80-82.

Giere, Gustav, Mehrjahresplan und Haushaltsplan, in: Der Städtetag, 1965, S. 71-72.

Giesen, K.: Besonderheiten bei der Aufnahme und der Veranschlagung von Darlehen für Eigenbetriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1964, S. 207-208.

Gilbert, Josef: Übergemeindliche Zusammenarbeit auch bei der Müllbeseitigung, Zum Entwurf eines bayerischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit, in: Der Städtetag, 1965, S. 409-411.

Gils: Kundendienst und Werbung in der kommunalen Versorgungswirtschaft, in: Kommunalwirtschaft, 1964, S. 611-613.

Gnam, A.: Doppelte und kameralistische Buchführung, Ein Vergleich, in: BFuP, 1950, S. 654-659.

Goerdeler, Reinhard: Die Stiftung als Rechtsform für Unternehmungen, in: Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht und Konkursrecht, 1950, S. 145-165.

Gombel, Karl: Die Rationalisierung der Arbeit in der öffentlichen Verwaltung, Rundfunkvortrag, abgedr. in: Der Wirtschaftsprüfer, 1932, S. 432.

Groll, Heinrich: Sonderrechnungen oder konsolidierte Bilanzen für die kommunalen Eigenbetriebe?, in: ZfhF, 1938, S. 18-25.

Groß, Herbert: Moderne Probleme der öffentlichen Unternehmung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1933, S. 155-168.

Habermehl, Peter: Langfristige Planung kommunaler Aufgaben, in: Der Gemeindehaushalt, 1957, S. 221-224, desgleichen in: Der öffentliche Haushalt, 1957, S. 158-166.

Hasenack, Wilhelm: Wesen und Arten der Selbstfinanzierung, in: Die Betriebswirtschaft, ZfHWuHP, 1931, S. 93-101, 136-141 und 198-204.

Hasenack, Wilhelm: Der Begriff der Selbstfinanzierung als Ursache gefährlicher Mißverständnisse, in: BFuP, 1958, S. 673-677.

Haussmann, Frederick: Eine besondere Rechtsform für öffentliche Wirtschaftsgebilde?, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 1. Band, 1954, S. 325-331.

Heidermann, Horst: Die Arbeit des Terminologie-Ausschusses der IFIG, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 1955, S. 214-[illegible]

Heilbrunn, Otto: Die Pflichtprüfung für die Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand, in: ZfB, 1933, S. 691-693.

Heincke, Siegfried: Das Mehrjahresprogramm der Gemeinde und der Mehrjahresfinanzplan, in: Die demokratische Gemeinde, 1959, S. 60-65, 175-180 und 281-286.

Heller, Ernst: Die kameralistische Vollrechnung, in: Der öffentliche Haushalt, 1956, S. 76-92.

Hensel, Walther: Die heutige Lage der kommunalen Wirtschaft, Vortrag, abgedr. in: Der Städtetag, 1951, S. 261-265.

Herbold: Bilanzprüfer der gemeindlichen Eigenbetriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1962, S. 224-226.

Hesmert, Erwin: Das Stadtreinigungs- und Fuhramt in der Gemeindeverwaltung, in: Der Städtetag, 1963, S. 160-162.

Hesse, W.: Schwierigkeiten und Mängel bei der Durchführung von Pflichtprüfungen kleiner und mittlerer Eigenbetriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1949, S. 151-152.

Hettlage, Karl Maria: Berliner Betriebssatzung, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1937, S. 193 ff.

Heyenbruch, Joh.: Eigenbetrieb und Prüfungswesen, in: Der öffentliche Haushalt, 1957, S. 193-199.

Hoffmann, Heinrich: Systematische Gruppierung der Betriebe auf dem Gebiete der Wasser-, Gas- und Stromversorgung und des öffentlichen Verkehrs, in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 1932, Sp.157-167.

Huber, Ernst Rudolf: Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956, S. 97-102, 135-143, 172-175 und 200-207.

Hüttl, Adolf: Die bisherigen Organisationsformen gemeindlicher Versorgungsbetriebe, in: Der Städtetag, 1955, S. 494-496.

Hüttl, Adolf: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956, S. 483-485.

Hüttl, Adolf: Sind die gemeindlichen Versorgungsbetriebe den "wirtschaftlichen Unternehmen" in § 67 DGO zuzuordnen?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1958, S. 198-201.

Hüttl, Adolf: Die Verwaltung im Industriestaat, in: FAZ, Nr. 188 vom 15. August 1964, S. 5.

Ihnen, E.: Die Pflichtprüfung der Kommunalbetriebe in Preußen, Aufbau und Durchführung, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 9-10.

Ihnen, E.: Zur Praxis der Gemeindeprüfung, in: Der Gemeindehaushalt, 1937, S. 65-70.

Isenberg, Gerhard: Regionale Wohlstandsunterschiede, Finanzausgleich und Raumordnung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1956, S. 64-97.

Jacob, Adolf-Friedrich: Wesen und Inhalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips für kommunale Eigenbetriebe, in: BFuP, 1960, S. 364-368.

Jacob, Adolf-Friedrich: Zur Problematik der Überschußfinanzierung bei kommunalen Eigenbetrieben, in: BFuP, 1961, S. 329-344.

Jacobi, Werner: Keine Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand?, in: Der Betriebs-Berater, 1951, S. 764-766.

Jacobi, Werner: Über das Recht auf wirtschaftliche Eigentätigkeit der Gemeinde, in: Die demokratische Gemeinde, 1952, S. 386-388, desgleichen in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 1953, S. 5-10.

Jacobi, Werner: Reprivatisierung der kommunalen Wirtschaft?, in: Der Städtetag, 1954, S. 1-4.

Jacobi, Werner: Versorgungswirtschaft und kommunale Entwicklungsplanung, in: Der Städtetag, 1958, S. 500-502.

Jäger, Friedrich und Pfizer, Theodor: Langfristige Investitionsplanung, Ein Versuch der Stadt Ulm, in: Der Städtetag, 1960, S. 103-106.

Jansen, Leopold-Josef: Zum Problem einer Überleitung städtischer Regietheater in GmbH-Theater, in: Kommunalwirtschaft, 1956, S. 415-426.

Johns, Rudolf: Die Kameralistik bei den Gemeindeeigenbetrieben, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 267-270.

Johns, Rudolf: Die Vollrechnung der Gemeinden, in: ZfhF, 1938, S. 145-176 und 193-212.

Johns, Rudolf: Kombinierte Finanz- und Betriebsrechnung im Kameralstil, in: ZfhF, 1950, S. 407-440.

Kannengießer, Walter: Versorgt wie die Beamten, in: FAZ, Nr. 251 vom 28. Oktober 1966, S. 35.

Kaun, Heinrich: Vom gemeindlichen Regiebetrieb zum kommunalen Großunternehmen, in: Kommunalwirtschaft, 1962, S. 207-209.

Kaupen: Form und Inhalt der Generalwirtschaftspläne der Gemeinden, in: Der Gemeindetag, 1941, S. 54-56.

Kaußmann, Ernst: Sollen Stadtwerke werben?, in: Der Städtetag 1956, S. 79-80.

Kaußmann, Ernst: Public Relations für die Kommunalwirtschaft, in: Der Städtetag, 1957, S. 581-584.

Kaußmann, Ernst: Die kommunale Versorgungswirtschaft, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1959, S. 418-421.

Kirsch, Paul G.: Der Tod ist nicht billig, Jahresumsatz von knapp einer halben Milliarde DM, in: Der Volkswirt, Nr. 10 vom 11. März 1966, S. 314.

Klein, Erwin: Die Rechtsverhältnisse der Eigenbetriebe im Saarland, Besonderheiten des örtlichen und überörtlichen Prüfungswesens, in: Der Gemeindehaushalt, 1959, S. 128-132.

Klimpel, Hans-Eberhard: Zur Ausstattung kommunaler Eigenbetriebe mit Eigenkapital, in: Neue Betriebswirtschaft, 1961, S. 38-41.

Klüber, Hans: Kommunalwirtschaftliche Aufgaben im interkommunalen Bereich, in: Kommunalwirtschaft, 1958, S. 426-428.

Klüber, Hans: Die Einrichtungen der Gemeinden, in: Der Städtetag, 1963, S. 491-496.

Klüber, Hans: Jährlicher außerordentlicher Haushalt oder langfristiger Investitionshaushalt?, in: Kommunalwirtschaft, 1964, S. 185-187.

Klüber, Hans: Bürgerschaftliche Vertreter im Werkausschuß, in: Kommunalwirtschaft, 1966, S. 1-3.

Koch, Anton: Die Kapitalausstattung der kommunalen Versorgungsunternehmen, Warum Eigenkapital und wieviel?, in: Der Gemeindehaushalt, 1962, S. 265-272.

Koch, Anton: Die Aufsichtsbehörde der Eigenbetriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1964, S. 1-2.

Krabbes, Heinz: Marktpflege in der kommunalen Energiewirtschaft, in: Kommunalwirtschaft, 1961, S. 181-184.

Krauthausen: Die Kreditaufnahme der wirtschaftlichen Unternehmungen im Rahmen der Gesamtverschuldung der Gemeinde, in: Rückkehr zur langfristigen Finanzierung, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom VKU, Heft 17, Köln-Marienburg, 1955, S.47-56.

Kruschwitz, Helmut: Löhne, Gehälter, soziale Abgaben und Versorgungsaufwand im Jahresbericht der Eigenbetriebe, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1941, S. 179 ff.

Kruschwitz, Helmut: Merkmale einer gehobenen Kameralistik, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1952, S. 29-31 und 54-57.

Kruschwitz, Helmut: Pflichtprüfung bei Betrieben mit gehobener Kameralistik, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1952, S. 145-150.

Kruschwitz, Johannes: Zur Entwicklung der Rechnungslegung der Eigenbetriebe, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1956, S. 130-132.

Kunze, Otto: Für modifiziertes Aktienrecht, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1955, S. 11-15.

Kunze, Otto: Die AG als Rechtsform für öffentliche Unternehmen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1957, S. 9 ff.

Laux, Eberhard: Organisationsformen kommunaler Schlachthöfe, Überlegungen zur Fortbildung der Stellung öffentlicher Einrichtungen in der Kommunalverwaltung, in: Der Städtetag, 1965, S. 542-546.

Lenz: Haushaltsüberwachungsliste und Betriebskameralistik, in: Der Gemeindehaushalt, 1953, S. 220-221.

Lethen, Alois: Grenzen der Rationalisierung im Hebedienst, in: Der Städtetag, 1963, S. 355-356.

Lincke: Kann für die Eigenbetriebe eine Haushaltssatzung aufgestellt werden? Sind die für die Eigenbetriebe bestimmten Darlehen in den außerordentlichen Haushaltsplan der Stadt einzustellen?, in: Der Gemeindehaushalt, 1955, S. 41-44.

Linhardt, Hanns: Die Betriebswirtschaftslehre an den deutschen Hochschulen, in: Der Betriebs-Berater, 1949, Beilage Neue Betriebswirtschaft, S. 1-4.

Linhardt, Hanns: Besprechung des 1. Bandes von Erich Gutenbergs Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, in: Schmollers Jahrbuch, 1952, S.755-758.

Linhardt, Hanns: Der Betrieb als Kapitalanlage oder als lebende Einheit, in: ZfB, 1954, S. 257-270.

Linhardt, Hanns: Das Objekt der Wirtschaftswissenschaft, Seine Bestimmung durch die Grenzen der Verkehrswirtschaft, in: ZfB, 1956, S. 197-218.

Linhardt, Hanns: Der Dienststellenplan der privaten Wirtschaft, in: BFuP, 1957, S. 1-15.

Linhardt, Hanns: Neue Tendenzen in der Betriebswirtschaftslehre, in: Betriebswirtschaftliche Umschau, 1959, S. 4-15.

Löblein, Werner: Das steuerlich angemessene Eigenkapital bei Betrieben gewerblicher Art von Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Der Betriebs-Berater, 1964, S. 469-470.

Löffler, Werner: Die Städte als Auftraggeber, in: Der Volkswirt, Nr. 23 vom 11. Juni 1955, Beilage Stadt und Wirtschaft, S. 39-41.

Lohmann, Martin: Bilanzen und Finanzpolitik der Regie-Unternehmungen, in: Der Wirtschaftsprüfer, 1932, S. 418-422.

Loschelder, Wilhelm: Neuordnungen des Eigenbetriebsrechtes, in: Der Städtetag, 1950, S. 251-254.

Loschelder, Wilhelm: Das Mitbestimmungsrecht in den kommunalen Verwaltungen und Betrieben, in: Der Städtetag, 1950, S. 345-349.

Ludwig, Wolfgang: Vom Eigenbetrieb zur Eigengesellschaft, Bemerkungen zur Sicherung von Einfluß und Mitgestaltungsrecht des Gemeindeparlaments, in: Die demokratische Gemeinde, 1958, S. 743-745.

Maaß, Werner: Buchführung, Haushalts- und Vermögensrechnung in alter und neuer Sicht, in: Der öffentliche Haushalt, 1960/1961, S. 199-212.

Maiberg, Hermann: Die öffentlichen Unternehmen in der Aktienrechtsreform, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1959, S. 70-72.

Markmiller, Karl: Die Entwicklung kaufmännischer Abschlüsse aus der kameralistischen Rechnung, in: Versorgungswirtschaft, 1957, S. 83 ff.

Markmiller, Karl: Die Anwendung des Betriebsabrechnungsbogens in kommunalen Querverbundunternehmen, in: Versorgungswirtschaft, 1957, S. 259 ff.

Marx, Fritz Morstein: Freiheit und Bürokratie, Zur Natur des Amtsschimmels, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 1956, S. 350 ff.

Masson, Christoph: Beschränken die Art. 75 ff. BayGO überhaupt die gemeindliche Daseinsvorsorge?, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1956, S. 327-329.

Meier, Karl: Public relations auch in der Gemeinde?, in: Die demokratische Gemeinde, 1958, S. 175-176.

Mellerowicz, Konrad: Öffentliche Betriebe, Wesen, Betätigungsgebiete und Formen, in: ZfhF, 1942, S. 78-100.

Memmert, Karl-Heinz: Neuzeitliches Rechnungswesen im Fuhrparkbetrieb, in: Der Städtetag, 1954, S. 504-508.

Meyer, Heinrich: Elastischer Eigenbetrieb, Hinweise auf sein Wesen, sein Recht und auf neue Gestaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der DM-Eröffnungsbilanz, in: Der Gemeindehaushalt, 1951, S. 97-101.

Meyer, Heinrich: Eigenbetrieb und selbständige Rechtspersönlichkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1951, S. 372-375.

Michel, Otto: Die Aufgaben der örtlichen und überörtlichen Prüfung bei den gemeindlichen Eigenbetrieben, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1952, S. 341-343.

Möller, Adolf: Entwicklungstendenzen im gemeindlichen Prüfungswesen, in: Der Gemeindetag, 1937, S. 125-127.

Möller, Ferdinand: Personalwirtschaftliche Leistungssteigerung in Versorgungsbetrieben, in: Der Städtetag, 1955, S. 419-421.

Möller, Ferdinand: Eigenbetrieb und Prüfungswesen, Dargestellt am Beispiel des Rechtszustandes in NRW, in: Der öffentliche Haushalt, 1957, S. 7-21.

Möller, Ferdinand: Fünf Jahre Eigenbetriebsverordnung (NRW), Ein Beitrag zur demokratisch-parlamentarischen Eigenbetriebs-Verfassung, in: Der öffentliche Haushalt, 1958/59, S. 93-113.

Müller, Ferdinand: Verwalten oder wirtschaften? in: Zeitung für kommunale Wirtschaft, Nr. 59 vom April 1959, S. 5.

Mönckmeier, Otto: Das System der gemeindlichen Wirtschaftsprüfung, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 49-50.

Mönckmeier, Otto: Wirtschaftsprüfung und Gemeindebetriebe, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 265-266.

Mroß, Max: Selbstkostenprobleme und Strompreistarife der Elektrizitätswerke, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1938, S. 27-31 und 51-52.

Mroß, Max: Querschnitt durch den zwischenbetrieblichen Vergleich der öffentlichen Verkehrsbetriebe, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1951, S. 519-521.

Mülhaupt, Ludwig: Das Problem der gemeindlichen Vermögensrechnung in betriebswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Betrachtung, in: ZfhF, 1940, S. 305-330.

Mülhaupt, Ludwig: Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Gemeindewirtschaft und die Problematik ihrer Messung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1941, S. 94-114.

Mülhaupt, Ludwig: Der Deckungsprozeß in der Gemeindefinanzwirtschaft und seine rechnerische Darstellung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1941, S. 403-443.

Müller, Günther: Weiterentwicklung der Rechenschaftslegung öffentlicher Körperschaften auf Grund von Erkenntnissen aus dem kaufmännischen Rechnungswesen, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1964, S. 430-434.

Münch, Paul: Wünsche der Städte an den Kapitalmarkt, in: Der Volkswirt, Nr. 23 vom 11. Juni 1953, Beilage Stadt und Wirtschaft, S. 26-30.

Münch, Paul: Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde und Gemeindehaushalt, in: Der Städtetag, 1953, S. 471-473.

Münch, Paul: Die Stadtwerke und die Kämmerer, in: Der Städtetag, 1954, S. 143-146.

Münch, Paul: Betriebsvergleich bei Versorgungsunternehmen, in: Der Städtetag, 1955, S. 417-419.

Münch, Paul: Grenzen des Querverbundes, in: Der Städtetag, 1956, S. 219-221.

Münch, Paul: Vom Regiebetrieb zum kommunalen Unternehmen, in: Der Volkswirt, Nr. 34 vom 20. August 1960, Beilage Die Stadt von heute, S. 40-41.

Münch, Paul: Entwicklung des Bilanzbildes und der Finanzierung bei den kommunalen Unternehmen von 1948 bis 1956, in: Der Städtetag, 1961, S. 385-389.

Napp-Zinn, A.F.: Die Öffentliche Hand als Verkehrsunternehmer in der BRD, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 173. Band, 1961, S.269-297.

Nicklisch, Hellmut: Bedeutung von Fristen und Zinshöhe für die Versorgungs- und Nahverkehrswirtschaft, in: Grundfragen des Kapitalbedarfs der kommunalen Wirtschaft, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom VKU, Heft 11, Köln-Marienburg 1953, S. 10-16.

Nicklisch, Hellmut: Das angemessene Stammkapital des Eigenbetriebes nach § 8 Abs. 2 für das Land NRW, in: Anlage zum VKU-Nachrichtendienst, Folge 64, o.J.

Niggl, Bruno: Tierparks leben von der Hand ins Maul, Was ein Platz für wilde Tiere kostet, Das Beispiel Hellabrunn, in: Handelsblatt, Nr. 27 vom 9. Februar 1966, S. 18.

Nipperdey, Hans-Carl: Gewerbefreiheit für die öffentliche Hand?, in: Der Betriebs-Berater, 1951, S. 593-596.

Nipperdey, Hans-Carl: Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 1954, S. 211-217.

Nölte, R.: Bestätigungsvermerk und Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse bei Gemeindebetrieben, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1937, S. 98.

Nowak, Paul: Bestimmung der Betriebsindividualität mit Hilfe von Betriebsgliederungen, in: ZfhF, 1954, S. 484-499.

Oettle, Karl: Ziele, Mittel und Orientierungshilfen der Gebührenpolitik, in: Der Gemeindehaushalt, 1962, S.217-224 und 241-245.

Oettle, Karl: Zur Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 1964, S.25-33 und 39-57.

Oettle, Karl: Gemeinsamkeiten und Verschiedenheiten von Doppik und Kameralistik, in: Der öffentliche Haushalt, 1966, S.41-49.

Oettle, Karl: Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: ZfbF, 1966, S.241-259.

Ott: Darlehensaufnahme für Stadtwerke und Haushaltssatzung der Stadt, in: Der Gemeindehaushalt, 1954, S. 192-193.

Püllmann, R.: Die überörtliche Prüfung der Finanzwirtschaft der Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 1954, S. 6-9.

Partikel, Heins: Die Mitbestimmung in der öffentlichen Wirtschaft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1952, S. 131 ff.

Paulick, Heins: Die Stiftung als Unternehmensform, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 6. Band, 1963, S. 318-329.

Pfleger, Karl: Betriebskameralistik, in: Der Gemeindehaushalt, 1953, S. 89-92.

Pfleger, Karl: Fortentwicklung der kameralistischen Rechnung, in: Der Gemeindehaushalt, 1957, S. 10-12.

Pleppa, Th.: Kundendienst der Gaswerke, in: Kommunalwirtschaft, 1956, S. 564-567.

Riemerschmid, Anton: Einheit der Verwaltung und Eigenbetrieb, in: Der Städtetag, 1958, S. 502-504.

Rintelen, Adolf: Der Kontenplan in Versorgungsbetrieben, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 270-274.

Rittig, Gisbert: Die Definitionen des Terminologie-Ausschusses der Gesellschaft zur Förderung der öffentlichen Wirtschaft (Bericht und Bemerkungen), in: Arch.f.ö.u.fr.U., 1. Band, 1954, S. 214-224; ferner S. 276-279.

Rosendahl, Fritz: Kameralistische Buchführung und betriebswirtschaftliche Rechnungslegung in Gaswerken, in: ZfHWuHP, 1928, S. 81-87.

Ruberg, Carl: Vermögenserhaltung in Eigenbetrieben der Gemeinde, in: ZfbF, 1966, S.220-239.

Ruckdeschel, Frans: Die Gliederung der Stadtbilanz, in: Die Betriebswirtschaft, ZfHWuHP, 1932, S. 153-159.

Rüttjerott, H.: Kassenrechnung und Jahresrechnung nach der KuRVO, in: Der Gemeindehaushalt, 1949, S.87-90.

Rüttjerott, H.: Die überörtliche Gemeindeprüfung, in: Der Gemeindehaushalt, 1951, S. 191-193.

Rüttjerott, H.: Die örtliche Rechnungsprüfung, in: Der Gemeindehaushalt, 1952, S. 48-50.

Saage, Gustav: Besondere Bilanzprobleme öffentlicher Unternehmungen, in: BFuP, 1958, S. 551-573.

Salzmann, Walter: Einheitliches Bilanzschema für Versorgungsunternehmen, in: Der Volkswirt, Nr. 12 vom 25. März 1961, Beilage Energie-Versorgung im Strukturwandel, S. 13-17.

Schaffranke, E.: Bessere Selbstkostenrechnung durch Betriebsabrechnungsbogen auch im öffentlichen Betrieb, in: ÖTV-Presse, Nr. 19 vom 1. Oktober 1954, S. 295-298.

Schauwecker, Heinz: Die Prüfung der Eigenbetriebe in Baden-Württemberg, in: Der Gemeindehaushalt, 1961, S.58-60.

Scheuler, Günter: Interkommunale Zusammenarbeit durch Bildung von Zweckverbänden, in: Der Städtetag, 1963, S.108-111.

Schmid, Carl: Die überörtliche Gemeindeprüfung, in: Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1. Halbjahrsband, 1939, S.41-69.

Schmid, Carl: Darlehen für Eigenbetriebe und Haushaltssatzung, in: Der Gemeindehaushalt, 1955, S.104-106.

Schmidt, Ulrich und Huth, Klaus-Dieter: Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand in materiell- und verfahrensrechtlicher Sicht, in: Der Betriebs-Berater, 1964, S.1106-1110.

Schmitt, Artur: Zählerableser und Kassierer im Kundendienst, in: Der Städtetag, 1956, S.82-83.

Schneider, Dieter: Zielvorstellungen und innerbetriebliche Lenkungspreise in privaten und öffentlichen Unternehmen, in: ZfbF, 1966, S.260-275.

Schneider, Helmut: Der Zwischenbericht der Eigenbetriebe u.bes. Berücks. der Mittel- und Kleinstadt, in: Der Gemeindehaushalt, 1958, S. 199-200.

Schneider, O.: Überlegungen bei der Entwicklung eines kaufmännischen Abschlusses aus der kameralistischen Rechnung, in: Versorgungswirtschaft, 1951, S. 12 ff.

Schnettler, Albert: Gedanken zur Neugestaltung der kommunalen Vermögensrechnung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Halbjahresband, 1963, S. 175-184.

Schöneweiß, Rolf: Die Praxis der Erweiterten Kameralistik, in: Deutsche Schlacht- und Viehhof-Zeitung, 1956, Hefte 4-6 (der Aufsatz lag dem Verf. nicht vor).

Schönwandt, Joachim: Die Eigenbetriebsverordnung, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1939, S. 125-130.

Schönwandt, Joachim: Der Jahresbericht der Eigenbetriebe, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1942, S. 57 ff.

Schönwandt, Joachim: Die Sonderkassen der Eigenbetriebe, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1942, S. 4 ff.

Schrader, Wilhelm: Die Vermögensrechnung (Kameralistik oder Doppik?), in: Der Gemeindehaushalt, 1949, S. 85-87.

Schrader, Wilhelm: Einheitskasse und Kasseneinheit, in: Der Gemeindehaushalt, 1950, S. 97-100.

Schreiber, Robert: Rationalisierung durch Querverbund, in: Der Volkswirt, Nr. 23 vom 11. Juni 1955, Beilage Stadt und Wirtschaft, S. 63-67.

Schröder, Hans: Steuerrechtliche Beurteilung der Zusammenlegung von Häfen und Versorgungsbetrieben, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1954, S. 543-544.

Schröder, Hans: Zur Zusammenveranlagung von Versorgungsbetrieben mit Eigenbetrieben, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1958, S. 154-156.

Schubert, A.A.: Wirtschaftlichkeitsüberwachung in der öffentlichen Verwaltung, in: ZfB, 1935, S.82-99.

Schubert, A.A.: Kameralistik oder Doppik, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1950, S.410-412.

Schütze, Hans: Zentralwerkstätten für kommunale Betriebe im Querverbund, in: Der Städtetag, 1956, S. 221-224.

Schuhknecht, Lothar: Das Beamtenethos des Werkleiters, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft, Nr. 59 vom April 1959, S. 5.

Schuhknecht, Lothar: Unternehmensführung und Gemeindeverfassung im Hinblick auf das Niedersächsische Eigenbetriebsrecht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1961, S. 134-136.

Schumann: Die unvermutete Prüfung und laufende Überwachung der Kassen der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Der Gemeindehaushalt, 1938, S. 1-6.

Schumann, H.: Die Betriebsabrechnung eines Gasversorgungsunternehmens, in: Versorgungswirtschaft, 1954, S. 165 ff.

Schwaab, Fritz: Die Regietätigkeit der öffentlichen Hand, Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts, Nr. 37 vom 15. September 1952, S. 1-4.

Schwedhelm und Kotte: Die örtlichen und überörtlichen Prüfungen bei den Eigenbetrieben der Gemeinden in Niedersachsen, in: Der Gemeindehaushalt, 1962, S. 30-32.

Seeger, Richard: Die Erhaltung des Gemeindevermögens, in: Der Gemeindehaushalt, 1960, S. 228-232.

Seeger, Richard: Wer soll die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden bezahlen? Zur Bemessung von Benutzungsgebühren, in: Der Gemeindehaushalt, 1961, S. 217-225.

Seelig, Karl: Außerordentlicher Haushalt und Vermögensrechnung in verbundener Vollrechnung u.bes.Berücks. des baden-württembergischen Rechts, in: Der Gemeindehaushalt, 1958, S. 1-6.

Spohn, Karl: Der ökonomische Charakter der "öffentlichen Unternehmung", in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1950/51, S. 300-315.

Spohn, Karl: Grundsätzliches zum Vergleich zwischen Doppik und Kameralistik, in: BFuP, 1951, S. 577-586.

Stehling, E.: Zum Thema: Kontenrahmen und Gliederungsschema für Versorgungsunternehmen, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1950, S. 503-505.

Stehling, E.: Der Betriebsabrechnungsbogen im Versorgungsbetrieb, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1954, S. 174-179; in wesentlichen Teilen auch unter dem Titel "Der Betriebsabrechnungsbogen und seine Anwendung im kommunalen Versorgungsbetrieb" abgedr. in: Leistungssteigerung in der kommunalen Wirtschaft, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom VKU, Heft 16, Köln-Marienburg 1954, S. 34-47.

Steincke, Heins: Leasing in der kommunalen Wirtschaft, in: Versorgungswirtschaft, 1965, S. 67-70.

Stern, Klaus: Gemeindeordnung und kommunale Wirtschaftsbetätigung, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1962, S. 129-133.

Strickrodt, Georg: Öffentlichrechtliche Stiftungen, ihre Erscheinungsformen und ihre Bedeutung, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 6. Band, 1963, S. 97-107.

Strickrodt, Georg: Stiftungen aus Unternehmenszusammenhängen, in: Der Volkswirt, Nr. 42 vom 16. Oktober 1964, S. 2281-2284.

Strümpfel, Karl: Koordinierung von Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in den Gemeinden, in: Kommunalwirtschaft, 1960, S. 345-349.

Stuber, Gerhard: Organisation und Finanzierung der Müllverbrennung, in: Der Städtetag, 1965, S. 154-156.

Stucken, Rudolf: Die gemeindliche Schuldengrenze, in: Kommunalwirtschaft, 1960, S. 287-289.

Stuhm, Richard: Neuzeitliche Kontaktarbeit zwischen Handwerk, Handel und Gaswerk, in: Kommunalwirtschaft, 1958, S. 178-180.

Tautscher, Anton: Die öffentlichen Unternehmen und ihre wirtschaftspolitischen Aufgaben, in: ZfdgSt.wiss., 1953, S. 398-421.

Taxis, Hans: Sind Betriebe, die nur dem Eigenbedarf der Gemeinde dienen, wirtschaftliche Unternehmen im Sinne des § 67 DGO?, in: Der Gemeindehaushalt, 1951, S. 173.

Taxis, Hans: Die Konzeption der gemeindlichen Vermögensrechnung, in: Der Städtetag, 1954, S. 4-6.

Teufert, Werner: Prüfung der Jahresabschlüsse der Wirtschaftsbetriebe der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1950, S. 150-159.

Thieß, Erich: Entwicklung und betriebswirtschaftliche Grundlagen der Gemeinderevision, in: ZfhF, 1935, S. 375-386.

Thieß, Erich: Die EigVO 1938 als Grundlage für die Organisation und die Wirtschaftsführung der Gemeindebetriebe, in: ZfhF, 1939, S. 1-26.

Thomas, Ernst: Sind Theater-Fusionen alarmierend? Zur materiellen und künstlerischen Situation der deutschen Musikbühnen, in: FAZ, Nr. 116 vom 19./20. Mai 1966, S. 32.

Thomas, Karl: Betriebswirtschaftliche Fragen zum kommunalen Haushaltsrecht, in: ZfB, 1961, S. 680-688.

Trassl, Josef: Die erweiterte kameralistische Buchführung, dargestellt am Beispiel der Bayerischen Verwaltungsanordnung über die Buchführung der staatlichen Wirtschaftsbetriebe mit Bruttohaushalt, in: Der öffentliche Haushalt, 1956, S. 49-61; dasselbe in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956, S. 456-460.

Treser, Georg: Verbundwirtschaft - kommunal gesehen, in: Der Volkswirt, Nr. 17 vom 28. April 1950, S. 20-25.

Triebel: Gemeindeprüfungsamt und Wirtschaftsprüfer, in: Der Wirtschaftstreuhänder, 1935, S. 266-267.

Uebbing, Helmut: Wohin mit dem Müll?, in: FAZ, Nr. 276 vom 27. November 1965, S. 5.

Uhde, Werner: GmbH-Theater oder Regietheater?, in: Der Städtetag, 1955, S. 438-443.

Vogel, Dieter: Finanzplanung ist keine Planwirtschaft, in: FAZ, Nr. 55 vom 7. März 1966, S. 15.

Vogt, Dieter: Florian gegen Prometheus & Co., Mythos und Mühsal der Feuerwehr in unserer Zeit, in: FAZ, Nr. 288 vom 11. Dezember 1965, Beilage Bilder und Zeiten, o.S., Sp. 3 f.

Volkert, L.: Das überörtliche kommunale Prüfungswesen in Bayern, in: Der Gemeindehaushalt, 1951, S. 66-68.

Voß: Möglichkeiten der innerbetrieblichen Rationalisierung durch den kommunalen Querverbund, in: Leistungssteigerung in der kommunalen Wirtschaft, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom VKU, Heft 16, Köln-Marienburg 1954, S. 9-12.

Walb, Ernst: Die Problematik der Kameralrechnung, in: ZfhF, 1937, S. 409-420.

Weber, Günter: Müllverbrennung ersetzt Kipphalden, Düsseldorfs neue Verbrennungsanlage, ein Beispiel wirtschaftlicher Müllbeseitigung, in: VDI-Nachrichten, Nr. 23 vom 8. Juni 1966, S. 2.

Weddigen, Walter: Die öffentlichen Unternehmungen und Anstalten, Ihr Wesen und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1963, S. 204-217.

Weidner, Viktor: Zur Problematik privater und öffentlicher Daseinsvorsorge, in: ZfdgVersich.wiss., 1961, S. 141-238.

Weisser, Gerhard: Die Lehre von den öffentlichen und sogenannten gemeinnützigen Wirtschaften, Ein Beitrag zur Ausbildung normativer Wirtschaftslehren, in: Finanzarchiv, Neue Folge, 1937, S. 70-115.

Weisser, Gerhard: Die Lehre von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 1. Band, 1954, S. 3-33.

Weisser, Gerhard: Haben die öffentlichen und freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen gemeinsame Interessen und Aufgaben, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1957, S. 197-200, desgleichen in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 1959, S. 64-67.

Weisser, Gerhard: Unternehmensmorphologie und Einzelwirtschaftspolitik als Bestandteile der Betriebswirtschaftslehre, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 5. Band, 1960, S. 1-12.

Weisser, Gerhard: Beitrag zur Diskussion über den Begriff "Gemeinnützigkeit", in: Arch.f.ö.u.fr.U., 7. Band, 1964, S. 8-13.

Werres, Karl: Das Verhältnis von Eigenkapital und Fremdkapital bei kommunalen Eigenbetrieben und Eigengesellschaften, in: Der Gemeindehaushalt, 1963, S. 228-230.

Werres, Karl: Der Ausweis der Jahreserfolgsrechnung in der neueren Entwicklung des Eigenbetriebsrechts, in: Kosiol-Werres: Pagatorische Bilanz - Erfolgsrechnung der Eigenbetriebe, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf 1965, S. 33-69.

Werres, Karl: Behandlung von kassenmäßigen Überschüssen und Überzahlungen im Abschluß kommunaler Betriebe mit kameralistischer Buchführung, in: Die Wirtschaftsprüfung, 1965, S. 206-208.

Werres, Karl: Vermögensstruktur und Kapitalausstattung, Finanzbedarf und Mittelherkunft bei deutschen AGen und kommunalen Unternehmen, in: Aktuelle Fragen der Finanzierung kommunaler Unternehmen, hrsg. von der Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf 1966, S. 29-40.

Westphal, Raol: Sonderbericht über die erweiterte Kameralistik beim Schlacht- und Viehhof der Stadt Hagen, in: Der Gemeindehaushalt, 1963, S. 5-14.

Wild, Hans Walter: Man soll es den Städten überlassen, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft, Nr. 60 vom Mai 1959, S. 5.

Winckelmann, Hans: Erfordernisse einer gemeindlichen Vermögensrechnung, in: Der Städtetag, 1953, S. 238-241.

Winckelmann, Hans: Gebührengestaltung in gemeindlichen Einrichtungen, in: Der Städtetag, 1956, S. 234-236.

Winckelmann, Hans: Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, in: ZfhF, 1956, S. 557-573.

Winckelmann, Hans: Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, in: BFuP, 1959, S. 385-392.

Winckelmann, Hans: Begriff und Aufgaben einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, in: ZfhF, 1963, S. 321-336.

Winterhager, Walter: Kombination zwischen kameralistischer und doppelter kaufmännischer Buchführung bei Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken, in: ZfhF, 1935, S. 337-375.

Witte, Eberhard: Das öffentliche Unternehmen im Konflikt widerstreitender Ansprüche, in: Der Volkswirt, Nr. 21 vom 22. Mai 1964, S. 981-982.

Wittenschläger und Hadamer: Prüfung der kommunalen Eigenbetriebe durch die Rechnungsprüfungsämter in NRW, in: Der Gemeindehaushalt, 1957, S. 172-175.

Wolf, Max: Städteheizung und städtische Stromversorgung rationeller durch die Heißluftturbine, in: Kommunaler Querverbund, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, hrsg. vom VKU, Heft 18, Köln-Marienburg 1955, S. 4-26.

Wolff, Hans J.: Rechtsformen gemeindlicher Einrichtungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Halbjahresband, 1963, S. 149-174.

Wolff, Walter: Die Stiftung als Unternehmungsform, in: ZfhF, 1952, S. 241-247.

Wolff, Werner: Lage und Problematik der kommunalen Betriebe und Querverbundwerke, in: Kommunalwirtschaft, 1960, S. 173-178.

Wunderlich, Joachim: Die Besteuerung gemeindlicher Eigenbetriebe und Eigengesellschaften mit mehreren Betriebszweigen, in: Der Betriebs-Berater, 1963, S. 1479-1482.

Zander, Ernst: Kommunale Wirtschaftsunternehmen im Querverbund, in: Kommunalwirtschaft, 1957, S. 464-466.

Zeiß, Friedrich: Eigenbetriebsverordnung und Betriebssatzung, in: Der Städtetag, 1950, S. 254-256.

Zeiß, Friedrich: Zur Rechtsform öffentlicher Unternehmen, Vorschläge für eine neue Rechtsform, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 1. Band, 1954, S. 200-210.

Zeiß, Friedrich: Replik auf die Stellungnahme von Dr. Janda und Prof. Haussmann zum Vorschlag einer besonderen Rechtsform für öffentliche Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 1. Band, 1954, S. 332-335.

Zeiß, Friedrich: Neue Rechtsform für öffentliche Unternehmen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 1955, S. 3-11, und auf S. 18-20 Entwurf zu einem Gesetz über öffentliche Unternehmen.

Zeiß, Friedrich: Einige Führungs- und Aufsichtsprobleme bei Gemeindeunternehmen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1957, S. 465-468.

Zeiß, Friedrich: Die Versorgungs- und Verkehrsbetriebe als wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden nach den Deutschen Gemeindeordnungen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1958, S. 201-205.

Zeiß, Friedrich: Neuere Entwicklungen im Eigenbetriebsrecht, in: Der Städtetag, 1965, S. 565-566.

Ziesenis, Karl: Das Theater von heute und seine betriebswirtschaftliche Struktur, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 3. Band, 1957, S. 124-133.

Zimmermann, August: Die finanziellen Leistungen der Gemeinden für den Nahverkehr, in: Kommunalwirtschaft, 1960, S. 305-309.

Zimmermann, August: Die Städtereinigung im Haushaltsplan, in: Kommunalwirtschaft, 1964, S. 11-16.

o.V. (del.): Leasing ist kein Wundermittel, Aber zunehmende Bedeutung im kommunalen Bereich, in: FAZ, Nr. 114 vom 17. Mai 1966, S. 17.

o.V. (D.V.): Bis 1970 jährlich über 4 Milliarden DM Haushaltsdefizit, Die Etatvorausschau des Finanzministeriums, Einschneidende Kürzungen gefordert, in: FAZ, Nr. 52 vom 3. März 1966, S. 15.

o.V. (E.E.): Die Eigenprüfung bei wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden in Baden-Württemberg, in: Der Gemeindehaushalt, 1961, S. 134-137.

o.V. (J.E.): Zweijährige Haushaltsperiode gefordert, Professor Neumark vor dem Kongreß der Wirtschaftswissenschaftler in Hannover, in: FAZ, Nr. 226 vom 29. September 1966, S. 15.

o.V. (L.B.): Weyer plant kommunale Gebietsreform, Nur noch Großgemeinden mit über 10 000 Einwohnern, Finanzielle Hilfen, in: FAZ, Nr.296 vom 21. Dezember 1966, S.5

o.V. (P.W.): Bestätigungsvermerk keine materielle Zensur, Die Wirtschaftsprüfer verweisen auf die Grenzen der Abschlußprüfung, in: FAZ, Nr. 197 vom 26. August 1966, S. 24.

o.V. (S.): Kommunale Unternehmen in der Klemme, Finanzierung von Investitionen bereitet Kopfzerbrechen, Appell an Gemeinden, in: SZ, Nr. 231 vom 27. September 1966, S. 9.

o.V. (UPI): Frißt alte Möbelstücke und Autoreifen, Sperrmüll wird in Minutenschnelle zu handlichen Paketen verarbeitet, in: FAZ, Nr. 143 vom 24. Juni 1966, S. 8.

o.V. (Wg.): Dreißig Jahre vorausgeplant, Ein "koordiniertes" Raumplanungsgutachten für Südost-Niedersachsen, in: FAZ, Nr. 243 vom 19. Oktober 1966, S. 8.

o.V. (Wg.): Keine Aussicht für Zwerggemeinden, Bericht der Weber-Kommission für die niedersächsische Gemeindereform, in: FAZ, Nr. 250 vom 27. Oktober 1966, S. 8.

o.V. (W.Th.): Langfristiger Finanzplan gegen Gefälligkeitspolitik, Als Orientierungshilfe für die Politiker, Vorschlag aus dem Bundesfinanzministerium, in: FAZ, Nr. 25 vom 21.Oktober 1966, S. 3.

o.V.: Zur Organisation der eigenbetrieblichen Sonderkassen, in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft, 1943, S. 77 ff.

o.V.: Eigenbetrieb oder Eigengesellschaft, in: Die demokratische Gemeinde, 1950, S. 10-12.

o.V.: Die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der Gebietskörperschaft Groß-Berlin, in: Der Wirtschaftsprüfer, 1950, S. 44-47.

o.V.: Absatzwerbung und Vertrauenswerbung, in: Kommunalwirtschaft, 1960, S. 183-186.

o.V.: Eigenbetriebe werden Kapitalgesellschaften, in: Deutsche Zeitung, Nr. 242 vom 18. Oktober 1961 (der Artikel war dem Verf. nicht zugänglich!).

o.V.: Vom Eigenbetrieb zur Eigengesellschaft, in: Die demokratische Gemeinde, 1962, S. 762.

o.V.: Kann es in Bayern einen "Unterausschuß" des gemeindlichen Werkausschusses geben?, in: Versorgungswirtschaft, 1965, S. 260.

o.V.: Um die Macht im Rathaus, Erklärung des Oberbürgermeisters zu SZ-Veröffentlichungen über das zentrale Investitionsplanungsamt, in: SZ, Nr. 214 vom 7. September 1966, S. 9.

4. Dissertationen

Abel, Eugen: Das Ortsrecht über die Wirtschaftsführung der Gemeinden nach der DGO 1935, Diss. Tübingen 1936.

Bahn, Karl: Die Besteuerung der öffentlichen Betriebe, Diss. Köln 1931.

Bender, Hans: Die Kapitallenkung im Versorgungsbetrieb als volks- und betriebswirtschaftliches Problem, Diss. Köln 1961.

Berchtold, Albert: Organisation und Bewirtschaftung gemeindlicher Eigenbetriebe nach der EigVO 1938, Diss. Erlangen 1947.

Berndorff, Walter: Die Grenzen der öffentlichen Unternehmen, untersucht an Hand der Städteordnungen und des sonst einschlägigen Rechtes, Diss. Köln 1928.

Blumenstock, Friedrich: Die öffentlichen Gemeindeanstalten nach bayerischem Gemeinderecht, Ihre Zielsetzungen, ihre Struktur und ihr Verhältnis zum öffentlichen Recht, Diss. Nürnberg 1936.

Bösl, Rudolf: Betriebswirtschaftliche Probleme der gemeindlichen Elektrizitäts- und Wasserwerke, Diss. Nürnberg 1959.

Braun, Alfred: Der Einfluß des Konzessionsabgabenrechts auf die Bilanzpolitik von Versorgungsunternehmen, Diss. München 1957.

Breunig, Walter: Der Eigenbetrieb der DGO als Rechtsform der kommunalen Unternehmen, Eine Untersuchung über die Entwicklung und bisherige Rechtsform der gemeindlichen Wirtschaftstätigkeit, sowie über ihre heutigen rechtlichen Grundlagen, Diss. Heidelberg 1942.

Brodmeier, Beate: Die Unterschiede in der Dynamik der öffentlichen und der privaten Unternehmung, Diss. Nürnberg 1959.

Conrad, Jakob: Der Bayerische Prüfungsverband öffentlicher Kassen als überörtliche Prüfungseinrichtung für die bayerischen Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss. München 1951.

Dreher, Kurt: Öffentliche und private Unternehmung, Diss. Heidelberg o.J., 1933.

Eiler, Karl: Buchführung und Bilanzen kommunaler Elektrizitätswerke, Diss. Aachen 1912.

Engelhardt, Werner: Grundprobleme der Einzelwirtschaftstypologie, Diss. Köln 1957.

Fleischmann, Helmut: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der gemeinwirtschaftlichen Tätigkeit in der Schweiz, Diss. Innsbruck 1948.

Flieger, Hermann: Besonderheiten des zwischenbetrieblichen Vergleichs der Wirtschaftlichkeit bei den kommunalen Betrieben für Personen-Nahverkehr, Diss. Bonn 1954.

Friedrich, Horst: Die Pflichtprüfung gemeindlicher Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, Diss. Berlin 1952.

Fritz, Aloys: Die städtische Regie, Diss. Heidelberg 1916.

Geisel, Karl-Heinz: Die wirtschaftlichen Gründe für die Umwandlung gemeindlicher Wirtschaftsbetriebe in die Rechtsform der AG, Diss. Nürnberg 1965.

Goll, Günter: Vom Aktiengesetz abweichende Vorschriften für den Jahresabschluß der öffentlichen Versorgungsbetriebe (Eigenbetriebe), Diss. Berlin 1942.

Herle, Rudolf: Die besondere Verantwortlichkeit von Verwaltungsträgern im Hinblick auf öffentliche Unternehmen, Diss. Mainz 1953.

Hinsken, Heinrich: Grundlagen, Begriff und Sonderstellung des gemeindlichen Eigenbetriebs, Diss. Göttingen 1947.

Hüttl, Adolf: Organisationsformen gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Ein Beitrag zur Lösung der Frage der zweckmäßigsten Organisationsform gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Diss. Nürnberg 1956.

Katz, Hermann: Gemeindliche Versorgungsbetriebe, Ein Beitrag zur Weiterentwicklung ihrer Organisationsform, Diss. Freiburg i.Br. 1961.

Keil, Gerhard: Die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden nach der DGO 1935 u.bes.Berücks. des Sparkassenwesens, Diss. Breslau 1938.

Kistenmacher, Hans: Wechselbeziehungen zwischen der wirtschaftlichen Struktur und dem Kommunalbereich, Untersuchungen zur kommunalen Strukturforschung und Entwicklungsplanung, dargestellt am Beispiel der Stadt Schwäbisch Hall, Diss. Tübingen 1962.

König, Hans Georg: Die Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft der Gemeinden und Gemeinde-Verbände in der BRD nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945, Diss. Bonn 1952.

Krimmel, Alfred: Die Erwerbswirtschaften der öffentlichen Hand zwischen individueller Freiheit und kollektiver Bindung der Wirtschaft, Diss. Nürnberg 1963.

Kunz, Walter: Die finanzwirtschaftlichen Probleme der gemeindlichen Versorgungsbetriebe u.bes.Berücks. der Bestimmungen der EigVO 1938, Diss. Frankfurt a.M. 1940.

Lange, Wolfgang: Die Fortentwicklung der EigVO 1938, Diss. Tübingen 1955.

Lenz, Horst: Die Problematik der Rechnungsführung eines Betriebes mit hoheitlichen, gemeinwirtschaftlichen und erwerbswirtschaftlichen Aufgaben, erläutert an der Rechnungsführung der Staatlichen Lehr- und Forschungsanstalt für Gartenbau in Weihenstephan, Diss. München 1953.

Magnussen, Emil: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen, Diss. Münster 1952.

Mauch, Elmar-Wolfgang: Die Gemeinde als wirtschaftlicher Unternehmer, Systematische Darstellung des hierfür geltenden Gemeinderechtes, der in der Theorie und Praxis hervorgetretenen Reformbestrebungen, der heutigen Lage kommunaler Wirtschaft, Diss. Freiburg i.Br. 1953.

Mayer, Günter: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, Diss. Würzburg 1936.

Mehne, Heinz Walter: Rechtsstellung und Aufbau der gemeindlichen Wirtschaftsunternehmen im neuen Gemeinderecht, Diss. Frankfurt a.M. 1939.

Metz, Günter: Wesen und Aufgaben der Betriebe des öffentlichen Wirtschaftsbereiches, Diss. Mannheim 1960.

Mülhaupt, Ludwig: Die Wirtschaftsgrundsätze der DGO und ihre Auswirkung auf das gemeindliche Rechnungswesen, Diss. Köln 1939.

Müller, Fritz: Wirtschaftsführung kommunaler Betriebe in deutschen Städten, Diss. Frankfurt a.M. 1925.

Münzner, Karl: Wirtschaftsführung und Wirtschaftsprüfung kommunaler Betriebe, Diss. Frankfurt a.M. 1934.

Neitzke, Walter: Die rechtliche Stellung der kommunalen Wirtschaftsunternehmen, Diss. Jena 1932.

Neumann, Horst: Die Finanzierung gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Diss. Frankfurt a.M. 1951.

Oboth, H.: Die unternehmerische Entscheidung, Eine aufgabenanalytische Untersuchung der Unternehmerleistung, Diss. Berlin 1958.

Pausenberger, Ehrenfried: Der Konzernaufbau, Versuch einer Morphologie des Konzerns, Diss. München 1957.

Petersen, Harro: Zur Aufgabe und Methode der Unternehmungstypologie, Diss. Hamburg 1955.

Plagemann, Jochen: Die Stiftung als Unternehmungsform, Diss. Marburg 1950.

Puttkammer, Gerhard: Die öffentlichen Nichtversorgungsbetriebe, Eine sozial- und wirtschaftspolitische Studie, Diss. Berlin 1930 (Teildruck).

Rosenkranz, Karl: Anpassung des Rechnungswesens gemeindlicher Eigenbetriebe an die EigVO 1938, Diss. Köln 1939.

Schlesinger, Helmut: Kontrolle der Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Haushalt, insbes. in kommunalen Verwaltungen, Diss. München 1951.

Schmidt, Gerhard: Energieversorgung und Besiedlungspolitik, Möglichkeiten und Grenzen einer Einflußnahme öffentlicher, im besonderen kommunaler, Energieversorgungsunternehmen auf die Verteilung der sozialen Kräfte im Raum, Diss. Köln 1959.

Schurkemeyer, Hans-Joachim: Rechtsform kommunalwirtschaftlicher Eigenunternehmen, Stellt der Eigenbetrieb auch heute noch die ideale Rechtsform für kommunale Wirtschaftsunternehmen dar?, Diss. Freiburg i.Br. 1956.

Spohn, Karl: Die "öffentliche Unternehmung", Versuch einer methodologischen Klärung ihrer wissenschaftlichen Behandlung, Diss. Tübingen 1947.

Sulzberger, Max: Die Buchungsgrundsätze einiger deutscher Kommunen hinsichtlich ihrer Erwerbsbetriebe, Diss. München 1912.

Thomsen, Karl-Heinz: Die Organisationsformen der Hamburger Staatsunternehmen, Eine Untersuchung und Darstellung am Beispiel der Versorgungs- und Verkehrsunternehmen Hamburgs, Diss. Hamburg 1954.

Tippmann, Ernst: Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei öffentlichen Einrichtungen unter Anwendung kameralistischer Methoden, Diss. Nürnberg 1959.

Vetter, Hans Georg: Die öffentliche Hand im Wettbewerb mit der privaten Wirtschaft, Diss. Freiburg i.Br. 1939.

Vieregg, Josef: Abgrenzung und Struktur des gemeinwirtschaftlichen Betriebstyps, Diss. München 1960.

Wendlandt, Kurt: Die Entwicklung der kommunalen Elektrizitätswerke und ihre Stellung zu den Expansionsbestrebungen der Großkraftwerke, Diss. Halle-Wittenberg 1931.

Winterhager, Walter: Die Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse von kommunalen Eigenbetrieben, Diss. Köln 1938.

Wirth, Hans: Die Erfolgsrechnung der gemeindlichen Versorgungsbetriebe -Eigenbetriebe-, Diss. München 1957.

Wysocki, Klaus von: Strukturprobleme sozialisierter Betriebe, Diss. Münster 1955.

5. Sonstige Veröffentlichungen

Anordnung des Regierungspräsidenten des Regierungsbezirks Potsdam: Richtlinien für die Vorbereitung der Pflichtprüfung gemeindlicher Wirtschaftsbetriebe, 15. Mai 1936, Quelle: Der Wirtschaftstreuhänder, 1936, S. 356-357.

Ausschuß zur Vorbereitung des Gesetzes nach Art. 41 Abs. 2 HessVerf., Gutachten erstattet am 15. März 1947 von Hallstein und Kanka und Walk (trotz wiederholter Anfragen nicht zugänglich).

Berliner Senator für Finanzen (Hrsg.): Berlin im Spiegel seiner öffentlichen Finanzplanung für das Jahr 1966, Berlin o.J.

Bund der Steuerzahler: Die Bundes-Konzerne, Schach dem Staatskapitalismus durch Privatisierung, Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler, hrsg. von Karl Bräuer, Heft 10, Bad Wörishofen 1957.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen, Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim BFM, abgeschlossen am 11. Juli 1959.

Bundesschatzministerium (Hrsg.): Das industrielle Bundesvermögen im Jahre 1964/65, Bericht über die Entwicklung des vom Bundesschatzministerium verwalteten industriellen Bundesvermögens in der Zeit vom 1. April 1964 bis 31. März 1965, Köln-Braunsfeld 1966.

Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen des BVerfG, hrsg. von den Mitgliedern des BVerfG, 4. Band, Tübingen 1956.

Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes über die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Antrag der Fraktion der FDP, Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode, 1953, Drucksache 2712.

Deutscher Sparkassen- und Giroverband (Hrsg.): Jahresbericht 1964, Bonn 1965.

Deutsches Industrieinstitut (Hrsg.): Die Berichterstattung der deutschen Bundesländer über ihre wirtschaftlichen und industriellen Beteiligungen, Material zum Zeitgeschehen, Nr. 8 vom 20. Mai 1957.

Deutsches Industrieinstitut (Hrsg.): Das Wirtschaftsvermögen der öffentlichen Hand, Beiträge Heft 2, Köln 1963.

EWAG Energie- und Wasserversorgung AG, Nürnberg (Hrsg.): Unser Jahrbuch 1967, Nürnberg 1967.

Fachausschuß des Instituts der Wirtschaftsprüfer: Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Rechnungsprüfungsamt gemäß §§ 100 und 102 DGO und Wirtschaftsprüfer, Gutachten Nr. 5 vom 1936, Quelle: Der Wirtschaftstreuhänder, 1937, S. 76.

Fachausschuß für kommunales Prüfungswesen des Instituts der Wirtschaftsprüfer: Kann bei Wirtschaftsbetrieben der öffentlichen Hand die Pflichtprüfung des Jahresabschlusses vor dessen Feststellung durchgeführt werden?, Stellungnahme Nr. 2 von 1952, Quelle: Die Wirtschaftsprüfung, 1952, S. 118.

Fachausschuß für kommunales Prüfungswesen des Instituts der Wirtschaftsprüfer: Tarifbeurteilung bei Versorgungs- und Verkehrsbetrieben, Stellungnahme Nr. 3 von 1956, Quelle: Die Wirtschaftsprüfung, 1956, S. 211.

Fachausschuß für kommunales Prüfungswesen des Instituts der Wirtschaftsprüfer: Die Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse im Bestätigungsvermerk bei Wirtschaftsbetrieben der öffentlichen Hand, Stellungnahme Nr. 1 von 1957, zugleich Stellungnahme Nr. 3 von 1957 des Bankenfachausschusses, Quelle: Die Wirtschaftsprüfung, 1957, S. 103.

Fachausschuß für kommunales Prüfungswesen des Instituts der Wirtschaftsprüfer: Wem obliegt die Kassenaufsicht bei Eigenbetrieben?, Stellungnahme Nr. 2 von 1958, Quelle: Die Wirtschaftsprüfung, 1958, S. 298.

Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz (Hrsg.): Öffentliche Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen, Ein Verzeichnis der Beteiligungen der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik, Mainz 1957 (als Manuskript vervielfältigt, Standort: Industrie- und Handelskammer Nürnberg).

Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.): Jahrbuch 1963/64 "Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft", 2. Teil, Köln 1965.

Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Die öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik und in Berlin, Eine vorläufige Übersicht, Köln-Deutz 1957.

Hamburger Sozialisierungsgutachten, abgedruckt in: Das Sozialistische Jahrhundert, 1947, S. 159 ff.

Hans-Böckler-Gesellschaft (Hrsg.): Das Mitbestimmungsgespräch, Heft 7/9 (Sondernummer 10 Jahre Personalvertretungsgesetz), 1965.

KGSt (Hrsg.): Zweckmäßigkeit einer Schlachthofgemeinschaft Bochum/Herne, Städtevergleich, Köln 1950.

KGSt (Hrsg.): Finanzwirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Grundlagen der Gebührenhaushalte (Stadtreinigungs- und Fuhramt), Grundsatzgutachten, Köln 1952.

KGSt (Hrsg.): Die Erweiterte Kameralistik im Krankenhaus, Grundsatzgutachten, 2. Aufl., Köln 1953, 1. Aufl. 1952.

KGSt (Hrsg.): Sachliche Verwaltungsreform Rechnungsprüfungsamt, Grundsatzgutachten, Köln 1954.

KGSt (Hrsg.): Verwaltungsgliederung für Städte, Grundsatzgutachten, 3. Aufl., Köln 1958, 1. Aufl. 1953.

KGSt (Hrsg.): Betriebsbuchführung in Schlacht- und Viehhöfen, Grundsatzgutachten, 2. Aufl., Köln 1958, 1. Aufl. 1956.

KGSt (Hrsg.): Die überörtliche Prüfung im Landeskommunalrecht, Mitteilungen der KGSt (Sonderdruck), Köln 1959.

KGSt (Hrsg.): Kommunaler Aufgabengliederungsplan, Grundsatzgutachten, 3. Aufl., Köln 1962, 1. Aufl. enthalten in Verwaltungsgliederung für Städte, Köln 1953.

KGSt (Hrsg.): Betriebsabrechnung der kommunalen Abwasserbeseitigung, Grundsatzgutachten, Köln 1962.

KGSt (Hrsg.): Kommunales Kassen- und Rechnungswesen, Grundsatzgutachten, Köln 1962.

KGSt (Hrsg.): Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Grundsatzgutachten, 2. Aufl., Köln 1966, 1. Aufl. 1963.

KGSt (Hrsg.): Stellenplan - Stellenbewertung, Grundsatzgutachten 4. Aufl., Köln 1964, 1. Aufl. 1953.

Linhardt, Hanns: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Repetitorium des Vorlesungsstoffes, Münster, Wintersemester 1947/48.

OEEC (Hrsg.): Terminology of Productivity, Paris 1952.

Schröder, H.H.: Ersticken wir im Wohlstands-Müll? Durch die Lupe gesehen, Wirtschaftsfunk 5330 des Bayerischen Rundfunks vom 18. Januar 1966 (als Manuskript vervielfältigt).

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.): Richtlinien für Kostenrechnung und Wirtschaftlichkeitsberechnung in der hamburgischen Verwaltung, Hamburg 1959 (Neuaufl. in Vorber.).

Stadt Nürnberg (Hrsg.): Richtlinien für die Durchführung der Betriebsabrechnung bei der Stadt Nürnberg, Anordnung des Oberbürgermeisters vom 21. Mai 1965.

Stadtwerke Erlangen (Hrsg.): Ihre Stadtwerke stellen sich vor, Starnberg o.J., 1965.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistik der BRD, Band 249: Jahresabschlüsse 1956 und DM-Eröffnungsbilanzen der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, Stuttgart und Mainz 1960; ferner sei verwiesen auf Band 153 (enthaltend die Abschlüsse 1953), Band 183 (Abschlüsse 1954) und 213 (Abschlüsse 1955).

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistik der BRD, Band 256: Kommunale Finanzen 1958 und Steuereinnahmen bis 1960, Stuttgart und Mainz 1961.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die BRD 1965, Stuttgart und Mainz 1965.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie C: Unternehmen und Arbeitsstätten, Reihe 3: Öffentliche Unternehmen, I. Abschlüsse der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen für das Wirtschaftsjahr 1961, Stuttgart und Mainz 1966; vgl. ferner in der gleichen Reihe die Abschlüsse 1957 bis 1960.

VDEW und VGW (Hrsg.): Kontenrahmen für Versorgungsunternehmen und mit ihnen verbundene Verkehrsbetriebe, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 1956, 1. Aufl. 1952.

VDEW und VGW (Hrsg.): Kostenrechnung der Energie- und Wasserversorgungsunternehmen, Frankfurt a.M. 1958.

VGW (Hrsg.): Die Anwendung des Betriebsabrechnungsbogens in der Betriebsabrechnung der Versorgungsunternehmen, Frankfurt a.M. 1955.

VKU (Hrsg.): Finanzierung und Preisbildung in der kommunalen Versorgungswirtschaft, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Heft 9, 2. Aufl., Köln-Marienburg 1953, 1. Aufl. 1952.

VKU (Hrsg.): Entwurf für ein Gesetz über die Wirtschaftsunternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen, Anlage zur Sonderbeilage Hessen zum VKU-Nachrichtendienst, Folge 64, o.J. (1954).

Wirtschaftsausschuß der Vereinigten Nationen (Hrsg.): Die Bedeutung des öffentlichen Sektors in der Volkswirtschaft der westeuropäischen Länder, Annalen der Gemeinwirtschaft, Heft 2 (Sonderdruck), 1961.

Zeitschrift Energiewirtschaftliche Tagesfragen: Fachheft "Fernwärme", Nr. 135/136 vom März 1965.

L e b e n s l a u f

Am 30. Juli 1939 wurde ich als zweiter Sohn des Diplom-Ingenieurs Max Eichhorn und seiner Ehefrau Lotte, geb. Geldner, in Berlin-Steglitz geboren.

Nach dem Besuch der Volksschule in Ansbach von 1946 bis 1950 trat ich im September 1950 in die Gisela-Oberrealschule in München ein, wechselte im September 1952 in die Oberrealschule Hof über und legte dort im Juni 1959 die Reifeprüfung ab.

Im Wintersemester 1959/60 begann ich mein wirtschaftswissenschaftliches Studium an der Universität Würzburg. Mein viertes Semester im Sommer 1961 verbrachte ich an der Freien Universität Berlin. Seit dem Wintersemester 1961/62 studiere ich an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg in Nürnberg. Hier unterzog ich mich im Herbst 1964 erfolgreich der kaufmännischen Diplomprüfung.

Meine akademischen Lehrer waren die Herren Professoren Behrens, Bergler, Kosiol, Linhardt, Nowak, Ruchti, Schäfer, Sieber, Thieß, Wöhe (in der Betriebswirtschaftslehre), Arndt, Back, Carell, Heuß, Hoppmann, Recktenwald, F.P. Schneider, Stucken, Tuchtfeldt, Weddigen (in der Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft), Eichler, Fiedler, Fröhler, Küchenhoff, Laufke, Werner (in der Rechtswissenschaft), von der Heydte und Ronneberger (in der Politikwissenschaft).

Zur praktischen Ergänzung meines Studiums arbeitete ich während der Hochschulferien in einer Bank, einer Weberei, einem Notariat, einer Zeitungsredaktion und in einer Spedition. Seit 1. April 1967 bin ich wissenschaftlicher Mitarbeiter von Herrn Professor Dr. Ludwig Mülhaupt am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Münster.